

Relações do orçamento com o planejamento

ROBERT A. WALKER

Da Secção de Orçamento e Finanças do
Departamento de Agricultura
dos EE.UU.

(Tradução de CÉLIA NEVES)

MUITO se tem feito, nos últimos anos, em prol do aperfeiçoamento da teoria e prática do orçamento executivo. A exigência de que os ministros e demais órgãos do governo apresentem suas propostas aos órgãos legislativos exclusivamente por intermédio do chefe do executivo, ou com sua aprovação se generalizou a ponto de tornar-se o principal instrumento de ação administrativa, nas mãos de prefeitos, administradores de cidades, governadores e Presidente. Ao mesmo tempo, o orçamento adquiriu maior importância, como plano geral de toda a atividade do governo. A importância política atribuída à apresentação periódica do orçamento ao conselho municipal, câmara estadual ou ao Congresso, demonstra a significação do orçamento executivo, na fixação da política a ser seguida pelos poderes públicos e na orientação das atividades governamentais. O orçamento público pode ser elaborado em diversos níveis de competência; no momento, porém, é geralmente aceito como função especializada, associada ao exercício do supremo controle administrativo, e às decisões políticas acerca dos futuros programas dos departamentos e repartições executivas.

Por detrás do documento formal enviado ao legislativo para exame e aprovação, jaz um grande número de decisões políticas tomadas pelos chefes de divisão, diretores de departamentos, orçamentistas e outros diretores; essas decisões, a despeito das possíveis operações de vulto efetuadas pelos cirurgiões do legislativo, desempenham papel vital na configuração dos futuros programas públicos. Este fato tem suma importância para os responsáveis pelo planejamento governamental, mas sua significação geralmente tem passado despercebida aos planejadores. Entre os que se chamam "planejadores" — isto é, os que pertencem a organizações de planejamento profissionais, os que participam de conferências de planejamento, e outros

— o interesse pelo orçamento restringe-se quase que inteiramente aos programas de inversão de capital em obras e melhoramentos públicos. Tal situação talvez decorra do fato de que os planejadores profissionais se têm interessado principalmente pelo planejamento de obras materiais, e de que o programa de obras públicas costuma ser um orçamento das principais obras públicas, a realizar nos próximos anos. Os planejadores municipais, por exemplo, têm tratado de esgotos, problemas de tráfego, construção de parques e centros cívicos, abastecimento d'água e assuntos similares. Muitos desses projetos requerem somas vultosas e quase sempre são financiados mediante a emissão de títulos ou outros recursos a longo prazo (1). Por conseguinte, da literatura sobre planejamento e das atas das conferências nacionais de planejamento que se realizam todos os anos, pode-se observar que as discussões da relação existente entre o orçamento e o planejamento giram quase sempre em torno de programas a longo prazo de inversão de capital em obras de melhoramentos (2). A maioria dos planejadores tem ignorado o processo orçamentário anual (3). Assim fazendo, negligenciaram a crescente importância do orçamen-

(1) *Plan of Chicago* (Commercial Club of Chicago, 1909); *The Official Plan of the City of Cincinnati* (City Planning Commission, 1925), pp. 230-37; *A Comprehensive City Plan, Memphis, Tennessee* (City Plan Commission, 1924), pp. 145-148; *A Comprehensive City Plan for Wichita, Kansas* (City Plan Commission, 1923), cap. LX.

(2) Cf. National Conference on Planning, *Proceedings of the Conference Held at Minneapolis, Minn.*, junho 20-22 de 1938 (American Society of Planning Officials, 1938), pp. 186-87.

(3) Mesmo a esplêndida publicação há pouco saída, *Action for Cities — A Guide for Community Planning* (Public Administration Service, 1943), que encerra um conceito da função do planejamento muito mais amplo do que o geralmente adotado no planejamento de cidades, baseia sua secção *The Financial Plan* (O Plano Financeiro) numa discussão acerca da receita e de um programa de seis anos para os serviços e os investimentos de capital. As relações do planejamento com o orçamento normal merecem pouca ou, mesmo, nenhuma referência. V. pp. 74-75.

to como plano de ação futura e perderam uma oportunidade de tornar o seu trabalho realmente eficaz.

Já expusemos alhures que os planos a longo prazo são realizados, ou mortos, por decisões administrativas individuais acumuladas durante um certo tempo (4). O período de elaboração do orçamento anual é um período de decisões concentradas no que toca ao programa governamental, em todos os níveis. Se não fizerem sentir sua influência, durante este período, os planejadores estão fadados à impotência.

A extrema importância das decisões administrativas e orçamentárias tomadas cada dia, para a consecução do planejamento, tem atraído pouca atenção dos planejadores profissionais, os quais vêm demonstrando tendência para encarar o planejamento como um movimento precípua de opinião popular, e para procurar apoio a suas propostas mediante pressão política sobre as autoridades governamentais. Todavia, se examinarmos a maneira por que a maior parte do planejamento governamental é levado a efeito, hoje em dia, verificaremos que esse ponto de vista já não é realístico. Em primeiro lugar, quase todas as juntas de planejamento dos estados e das cidades são custeadas com fundos públicos. Tornaram-se órgãos oficiais: a simples necessidade de obter, das autoridades em exercício, fundos destinados a seus próprios serviços, recomenda cautela no "apelar para o povo", em suas propostas.

Segundo argumento: a maior parte do planejamento governamental é hoje feita pelos diretores das repartições que executam os programas públicos e não por técnicos ou órgãos específicos de planejamento. O planejamento feito naquelas repartições é "planejamento" no mais completo sentido da palavra. O planejamento não é terreno exclusivo de órgãos que trazem a palavra "planejamento" em seus títulos ou de pessoas que se denominam "planejadores". Tais órgãos e pessoas têm feito e estão fazendo bom trabalho. Não pretendemos, aqui, diminuir seus esforços e realizações. Cumpre reconhecer, contudo, que o planejamento é uma atividade contínua e difusa, desempenhada

nos órgãos do governo por todas as pessoas administrativamente responsáveis perante os ministros ou diretores de repartições.

Em resumo, podemos dizer que os resultados do planejamento governamental, quer quando feito por órgãos especializados, quer quando pelos departamentos executivos, devem ser buscados nas decisões dos chefes e administradores, em primeira instância, e, posteriormente, na ação dos órgãos legislativos. As decisões tomadas durante o processo de elaboração, discussão e aprovação do orçamento anual são da maior importância, para se obterem esses resultados.

O que dissemos até agora ressalta a importância do processo orçamentário, para aqueles que planejam os programas do governo. Igualmente importante é, para o bom orçamento, o valor do bom planejamento. A elaboração de um orçamento para um ano qualquer exige uma avaliação dos programas, em termos dos recursos necessários, nos anos seguintes. Como os fundos disponíveis são sempre limitados, as autoridades orçamentárias precisam de um guia inteligente que lhes indique como escolher dentre muitas necessidades para uma só verba. O planejamento, quando bem feito e adaptado às necessidades, pode ser de grande valia às autoridades orçamentárias. De fato, podemos em grande parte medir o progresso da prática orçamentária pela intensidade com que a revisão das estimativas orçamentárias leva em consideração o planejamento. No presente, as autoridades orçamentárias esforçam-se por obter um denominador comum, à base do qual possam decidir inteligentemente, entre necessidades alternativas, para recursos financeiros limitados (5).

Outro aspecto da relação entre o orçamento e o planejamento governamental: o próprio orçamento é um plano de ação. Em muitos aspectos, o processo de elaboração orçamentária não se distingue do processo de planejamento. As necessidades futuras devem ser estudadas e apresentadas em termos de planos de ação definidos. Estes, por sua vez, são traduzidos em pedidos de verbas e as justificações desses pedidos muitas vezes constituem excelentes bases para o programa a longo prazo. Ainda há muito a desejar, neste campo, mas o fato de o orçamento ter-se tornado alvo de um planeja-

(4) *The Planning Function in Urban Government* (University of Chicago Press, 1941), cap. VI, e *Planning as an Administrative Process*, em *Proceedings of the National Conference on Planning held at Philadelphia, Pa.* Maio, 12-14 de 1941 (American Society of Planning Officials, 1941), pp. 85-88.

(5) Cf. V. O. KEY JR., *The Lack of Budgetary Theory*, *American Political Science Review*, n. 34, pp. 1.137-44 (dezembro de 1940).

mento aperfeiçoado, sobretudo nas repartições federais, é muito mais verdadeiro do que têm admitido as autoridades encarregadas do planejamento específico. Temos aí uma vigorosa promessa de melhoria da administração pública, neste capítulo; cumpre às autoridades e aos estudiosos da administração, interessados em orçamento e planejamento governamental, compenetrar-se da profunda interdependência dos dois campos de ação (6).

A CONTRIBUIÇÃO DO PLANEJAMENTO PARA A PREPARAÇÃO DO ORÇAMENTO

Já se tem sugerido que as necessidades dos planejadores e das autoridades orçamentárias são, de certo modo, comuns — os planejadores têm a tarefa de organizar planos para o futuro, traduzidos em verbas e programas de trabalho; os orçamentistas devem ir além da mecânica do equilíbrio e do registro de cifras, se quiserem escolher inteligentemente entre despesas concorrentes. A tendência, nos domínios do orçamento, firma-se no sentido de um mais cuidadoso exame das necessidades do programa e do emprêgo mais sistemático do orçamento como instrumento de administração, do mesmo passo ganha aceitação a idéia de que o planejamento geral deve ser encarado como uma função do executivo (7). Uma variedade de fatores tem contribuído, no entanto, para que se tenha registrado uma falta de cooperação entre os responsáveis pelas funções de orçamento e de planejamento, sobretudo nos governos em que os órgãos de planejamento foram instituídos como unidades independentes das dos órgãos administrativamente responsáveis pelos programas em curso.

Outro obstáculo às boas relações de trabalho entre esses dois setores: os planejadores e órgãos de planejamento adquiriram fama de impraticabili-

dade, de se conservarem alheios aos embates da política e da administração. No nível urbano, por exemplo, o uso generalizado de técnicos de planejamento admitidos em base contratual fomentou a pecha de impraticabilidade, pois o sistema baseia-se num longo relatório do plano, elaborado em prazo relativamente curto, com gastos consideráveis. O trabalho de manter o plano em dia é deficiente, de tal modo que o plano fica antiquado e passa a ser ignorado pelas autoridades administrativas incumbidas de resolver uma infinidade de problemas imediatos. Esta tendência para ignorar os planos feitos, apesar de seu valor técnico, tem-se agravado pela fraca posição do órgão autônomo de planejamento, na estrutura do governo. As comissões de planejamento semi-autônomas, compostas de indivíduos estranhos ao governo — tipo predominante nas unidades urbanas e estaduais — costumam não ser encaradas como parte ativa da organização administrativa. Eis porque poucas autoridades — inclusive as de orçamento — adotam a prática de consultar regularmente essas comissões ou seus técnicos na hora de tomar decisões.

Outro empecilho ao bom andamento das relações entre planejadores e orçamentistas tem sido a tendência verificada, entre os últimos, para considerar o orçamento menos importante que o problema de obter rendas. Esta tendência tem-se manifestado com maior vigor nas cidades e em muitos dos Estados. Sabemos todos que muitas cidades têm sido forçadas a conduzir sua administração segundo leis estaduais absolutamente inadequadas, no que toca à receita necessária ao custeio de serviços públicos cada vez maiores. Os Estados têm encontrado obstáculos menores e, no governo federal, a prática orçamentária tem-se desenvolvido sem limitações descabidas, no lado da receita.

De modo geral, porém, a preocupação com a receita tem levado os técnicos de orçamentos e de fazenda a examinar os pedidos de verbas restritivamente, ao invés de julgá-los à luz da política mais desejável. Assim, a primeira declaração de um técnico de orçamento, quando em conferência com os chefes de repartição, é, não raro, a seguinte: "O senhor de certo não espera conseguir tôdas as verbas que pediu, não é?". O ciclo anual de aumentar e cortar propostas orçamentárias apresenta problemas que escapam às finalidades deste artigo, mas é bom frisar que a prática orçamentária ainda tem muito que progredir, a fim de conseguir

(6) Para maior estudo da relação do orçamento federal com os aspectos mais gerais do planejamento econômico, ver GROVER W. ENSLEY, *A Budget for a Nation* em *Social Research*, n. 10, pp. 280-300 (setembro de 1943).

(7) HAROLD D. SMITH, "Administration and Planning, discurso feito à Sociedade Americana de Administração Pública, seção de Washington, em 17 de fevereiro de 1944" (mimeografado); CHARLES E. MERRIAM, *The National Resources Planning Board*, em *Public Administration Review*, n. 1, p. 118 (inverno de 1941); Comissão Presidencial de Direção Administrativa, *Report with Special Studies* (Government Printing Office, 1937), pp. 28-29; Comissão Nacional de Recursos, *The Future of State Planning*, (Government Printing Office, 1938), p. 25; WALKER, *The Planning Function in Urban Government*, pp. 166-84.

criar métodos próprios para ponderar verdadeira e cuidadosamente os vários programas e para julgar do valor relativo de programas concorrentes (8). Até que se façam progressos substanciais, neste sentido, as autoridades administrativas e os planejadores provavelmente continuarão a olhar os orçamentistas mais como obstrucionistas do que como possíveis facilitadores dos programas pelos quais os primeiros são responsáveis.

A idéia de que os funcionários que trabalham em finanças e orçamento comumente têm pouca noção do valor do planejamento é reforçada pela prática corrente de escolher contadores para o quadro das repartições de orçamento, em vez de pessoal conhecedor de administração em geral ou dotado de um sólido conhecimento das necessidades e dos problemas dos órgãos de execução. Bons contadores são, sem dúvida, essenciais à boa administração financeira. Nenhuma crítica à profissão queremos fazer. O caso é simplesmente este: a consequência provável dessa preferência pelos contadores, na seleção dos técnicos de orçamento, será maior atenção às formas e processos do que aos propósitos gerais e com às questões administrativas dos programas em estudo (9).

Os planejadores podem ajudar a cobrir a distância entre eles próprios e os responsáveis pela elaboração orçamentária, apresentando seu material em forma prontamente utilizável, na administração orçamentária. Os técnicos de orçamento estão sempre carecendo de material que os guie no exame das propostas dos órgãos específicos. Se os planejadores conseguirem fornecer material aproveitável, quanto aos objetivos a longo prazo e aos futuros programas, propiciando assim uma base para o julgamento inteligente dos pedidos de verbas anuais, não resta dúvida de que os técnicos de orçamento mais esclarecidos utilizarão o material.

Para que possam ser utilizados na época em que os orçamentos são preparados, os planos devem ser suficientemente concretos, de modo a poderem ser relacionados com os pedidos de verbas. Uma visão incerta do futuro, por mais inspiradora que seja, de nada serve ao orçamentista apressado. As recomendações do plano devem, pois, ser específicas, e o material sobre cada tópico, curto. Tenho ouvi-

do críticas feitas aos planejadores pelo tom vago de seus planos e também pelo tamanho de seus relatórios. Conquanto nem sempre a crítica seja justa, serve para ressaltar a importância de se expor com clareza: quando o programa proposto deve iniciar-se; quanto tempo levará para ultimar-se; quanto custará; porque serve ao interesse público; se envolve compromissos de despesas permanentes, etc. Para poder ser utilizado, o material deve ser apresentado em estilo conciso, de maneira a ser de fato lido pelos orçamentistas, à época em que estão inevitavelmente apressados, na elaboração do orçamento anual. As declarações de que a história não pode ser contada em poucas palavras de nada adianta. Os planejadores têm que aprender a tornar suas propostas pequenas e incisivas ou, então, conformar-se em vê-las ignoradas pelos orçamentistas. Acredito que a maioria dos planos poderia ser resumida de modo a serem aproveitados, se aqueles que os elaboram consultassem os técnicos de orçamento sobre a melhor forma de apresentação.

Outra face do problema de articular o planejamento com a elaboração orçamentária é cultivar interesses pelos programas nas repartições de orçamento. Já disse que os técnicos de orçamento mais esclarecidos utilizam todo o material relativo a objetivos a longo-prazo e programas futuros, se este lhes é apresentado em forma aproveitável. Isto é verdade, mas suscita a questão de saber se há muitos técnicos de orçamento esclarecidos — como alegariam imediatamente os planejadores. Um órgão de orçamento mais interessado em questionários e contas do que nos programas que estão sendo financiados provavelmente não encorajará os planejadores a apresentarem a espécie de material e de assistência a que nos referimos acima. Os técnicos de orçamento podem facilitar grandemente a valiosa contribuição que os planejadores têm para oferecer, demonstrando um real interesse no programa que está sendo planejado, e solicitando sua colaboração, em casos especiais. Por outro lado, uma repartição de orçamento interessada nas necessidades do programa esforçar-se-á por que o orçamento seja apresentado por unidade administrativa, o que reflete as relações entre a despesa imediata e o progresso do programa. Este aspecto do problema será examinado com maior amplitude no capítulo seguinte; aqui desejamos apenas assinalar que um órgão de orçamento interessado

(8) Cf. KEY, *op. cit.*

(9) Cf. GEORGE C. S. BENSON, *Internal Administrative Organization*, em *Public Administration Review*, n. 1, pp. 475 (outono de 1941).

em aperfeiçoar o trabalho de revisão orçamentária muito pode fazer para estimular o planejamento — quer quando realizado por órgãos especializados em planejamento, quer por repartições executivas — em forma adaptável ao orçamento.

O fato de os órgãos de orçamento não terem utilizado mais completamente a contribuição que os planejadores poderiam oferecer-lhes constitui um aspecto de uma observação mais geral: o planejamento não se tem integrado na administração cotidiana (10). Praticamente o planejamento só penetra na elaboração dos orçamentos anuais quando as autoridades do planejamento funcionam como auxiliares diretos do chefe do executivo. Isto significa a participação nas reuniões do gabinete, facilidade de consultas entre o chefe do planejamento e o Chefe do Executivo e, em regra, o estabelecimento de um tipo de relações comparável ao das relações normais entre o Chefe do Executivo e os outros chefes administrativos. Significa, também, que os técnicos da repartição de orçamento poderão facilmente trocar idéias com os do órgão de planejamento, durante o período em que as propostas orçamentárias estiverem sofrendo minucioso exame. Os técnicos de planejamento que participam das reuniões preliminares e finais realizadas na época da elaboração orçamentária, e que desempenham sua tarefa conscientes das infinitas influências que afetam determinadas questões orçamentárias, ficarão em posição de influenciar as decisões acerca dos itens que devem ser incluídos ou excluídos do orçamento. E' provável que o total de casos em que consigam fazer pender a balança represente, num certo número de anos, a diferença entre a realização e o abandono dos objetivos a prazo longo. Se os encarregados do planejamento — quer dentro das repartições executivas, quer em órgãos especializados em planejamento — ficam fora do complexo de relações que determinam as questões orçamentárias e administrativas, seu esforço é feito por amor à arte, apenas.

A CONTRIBUIÇÃO DO ORÇAMENTO PARA O PLANEJAMENTO DE PROGRAMA

O próprio orçamento é um plano de trabalho. No governo federal e em muitas outras jurisdições, o orçamento traça um programa para os dois anos

(10) WALKER, *The Planning Function in Urban Government*, cap. V.

seguintes, ou mais. Como vemos, não há uma linha de demarcação nítida entre o "planejamento" e o "orçamento". Se as repartições executivas descuram do planejamento de suas atividades, a elaboração do orçamento será o único planejamento feito. Eis porque julgamos útil considerar, numa discussão das relações entre o orçamento e o planejamento, algumas das maneiras como o próprio orçamento contribui para o planejamento de programa (11).

Já há alguns anos que os técnicos de orçamento mais esclarecidos chegaram à conclusão de que o orçamento, quando verdadeiramente utilizado como instrumento de administração, pode desempenhar importante papel no planejamento do programa de trabalho. Mais recentemente, o trabalho do *President's Committee on Administrative Management* e outros acontecimentos fizeram com que fôsse geralmente aceita a idéia de que a função orçamentária, numa grande organização administrativa, representa um dos principais fatores de planejamento e controle executivos (12). O exemplo mais frisante é o reforçamento dos poderes do Bureau de Orçamento e sua grande influência, nesta hora, em questões de programas de trabalho (13). A generalização da tendência para o orçamento executivo, nos estados e nas cidades, reforçada pelo estímulo que os estudiosos de administração e as organizações profissionais lhe têm dado, repousa nesse conceito da função orçamentária.

A literatura sobre administração pública tem dado à maneira por que a prática orçamentária

(11) J. WELDON JONES, diretor-assistente do Bureau de Orçamento comentou que "a maior contribuição que o orçamento executivo pode fazer para uma boa direção governamental está no campo do programa. O orçamento é, segundo disse o Presidente, "uma previsão de nosso plano de trabalho" (*Accounting and Reporting from the Standpoint of Administration and Executive Budget Control*, discurso perante a Conferência de Contabilidade Pública Federal, do Instituto Americano de Contadores, Nova York, 2 de dezembro de 1943).

(12) Comissão Presidencial de Direção Administrativa, *op. cit.*, pp. 15-17; LUTHER GULICK, *Notes on the Theory of Organization*, em GULICK e URWICK, *Papers on the Science of Administration* (Institute of Public Administration, 1937), pp. 13-15; L. D. WHITE, *Trends in Public Administration* (McGraw-Hill Book Co., Inc., 1933), pp. 145-154; e *Introduction to Public Administration* (Macmillan Co., 1939), pp. 203-10.

(13) Cf. NORMAN M. PEARSON, *The Budget Bureau: From Routine Business to General Staff*, *Public Administration Review*, n. 3, pp. 130-39 (primavera de 1943). Ver também HORACE W. WILKIE, *Legal Basis for Increased Activities of the Federal Budget Bureau*, em *George Washington Law Review*, n. 11, pp. 265-301 (abril de 1943).

afeta a execução do programa muito menos atenção do que ao papel teórico do orçamento, no planejamento executivo. O papel que o orçamento e o processo adotado na revisão das propostas orçamentárias desempenham no andamento dos programas e em seu controle só pode ser apreciado mediante a compreensão do que ocorre durante a elaboração orçamentária. Oportuno, pois, examinar certos aspectos do processo orçamentário federal que afetam o planejamento do programa.

O mecanismo do orçamento federal exige que os departamentos e demais repartições planejem seu trabalho com dois anos, no mínimo, de antecedência. O Departamento de Agricultura, por exemplo, exige que seus órgãos apresentem a proposta preliminar, para revisão do Departamento, em maio ou junho do ano anterior ao do orçamento. Assim, a 19 de junho de 1943, o Departamento solicitou a suas repartições que apresentassem as propostas para o ano financeiro de 1945, que vigora de 1 de julho de 1944 a 30 de junho de 1945. A essa época foram enunciadas as diretrizes políticas do Departamento, sobretudo no que toca às propostas relativas às atividades bélicas. E as repartições foram chamadas a apresentar propostas para um programa de trabalho que se estenderia até os meados do ano civil de 1945. Todos os anos os órgãos do Departamento da Agricultura são assim chamados a examinar seus programas, a analisar as situações e os problemas no curso dos dois anos seguintes e a elaborar as propostas relativas a seus trabalhos. Todos os anos, igualmente, são chamadas a apresentar justificativas que estabeleçam a relação entre as propostas e os objetivos do programa a longo prazo, e a significação do trabalho que se propõem a executar (14).

As justificativas são o segundo elemento do processo orçamentário federal que contribui para um mais cuidadoso planejamento do programa. A explanação dos objetivos a longo prazo e da futura significação dos programas propostos, nas justificativas, pode ser favoravelmente comparada com as discussões de questões semelhantes, nos relatórios sobre planejamento. Um exemplo: o leitor pode querer examinar a justificativa apresentada à Sub-comissão de Agricultura da Comissão de Despesa da Câmara dos Representantes, relativa ao

ano fiscal de 1942, especialmente o material relativo ao Serviço Florestal (15). As justificativas ou notas explanatórias apresentadas ao Congresso, acerca das propostas orçamentárias anuais, nem sempre são impressas, como o foram nos debates do orçamento da Agricultura, para 1942; todos os anos, porém, o material apresentado enche de quatro a sete alentados volumes de páginas mimeografadas em espaço um. A preparação deste material, pelas repartições subordinadas e o seu exame e revisão, feitos no Departamento, constituem estágios muito importantes no planejamento e julgamento dos futuros programas de trabalho (16).

O processo orçamentário contribui para o planejamento do programa de muitas outras maneiras menos oficiais. Como dissemos, qualquer proposta orçamentária apresentada por um órgão do Governo Federal ordinariamente é fruto de numerosas conferências e discussões, dentro do próprio órgão. Dessas conferências participam funcionários da repartição, técnicos de orçamento e o chefe da repartição ou seus assistentes imediatos. No curso dessas discussões costuma-se modificar substancialmente o programa de trabalho. Praticamente o mesmo processo se verifica dentro das repartições, antes que as propostas sejam levadas à consideração dos Departamentos, e, mais uma vez, quando as propostas são examinadas no Bureau de Orçamento. Em cada uma das fases de revisão — repartição, departamento e Bureau de Orçamento — os planos a longo prazo e as futuras conseqüências de certas propostas entram nas discussões, e influem nas decisões tomadas. Resultado líquido: planejamento inteiramente à margem do planejamento mais sistemático que se opera dentro das repartições executivas ou dentro do órgão de planejamento. Se esta modalidade de planejamento, mais sistemática e acurada, pudesse produzir frutos nesta instância seria aproveitada uma das melhores oportunidades para influenciar o curso dos programas governamentais. Todavia,

(15) *Hearings before the Subcommittee of the Committee on Appropriations, Câmara dos Representantes, 77.º Congresso, 1.ª sessão, discussão do orçamento do Departamento da Agricultura para 1942, Parte I, especialmente, pp. 546-65.*

(16) Os processos adotados para a elaboração e revisão das estimativas orçamentárias, dentro do Departamento de Agricultura, foram expostos com bastante minúcia por VERNE B. LEWIS, em seu capítulo *Budgetary Administration in the Department of Agriculture*, constante do livro de JOHN GAUS e LEON WOLCOTT, *Public Administration in the Department of Agriculture* (Public Administration Service, 1940), pp. 403-60.

(14) Proposta orçamentária de 1945 (Circular orçamentária e financeira n. 700, de 19 de junho de 1943 — Departamento da Agricultura).

quer os planejadores dêle participem ou não, o planejamento inevitavelmente se verificará nessas conferências e discussões, como fase inevitável da elaboração do orçamento anual. Um órgão de orçamento consciente das necessidades do programa de trabalho está em condições de fazer uma excelente contribuição para o planejamento, neste estágio.

Outro meio não oficial pelo qual o órgão de orçamento pode influenciar o planejamento do programa é ter em seu quadro pessoas que elaborem programas para as repartições, ao invés de com estas se comunicar através de formulários e processos, apenas. A Divisão de Orçamento e Finanças do Departamento de Agricultura há três anos está experimentando esta solução. Uma meia dúzia de técnicos serve como assistente do Diretor de Finanças, nas questões orçamentárias relativas aos programas específicos que lhe são confiados. Cada funcionário encarrega-se de dois ou três órgãos apenas, familiariza-se tanto quanto possível com seus programas, trabalha com os chefes da repartição para desintrinchar problemas orçamentários e financeiros, participa de discussões preliminares acêrca de questões que possam resultar em propostas orçamentárias, e, por todos os meios, procura auxiliar as repartições do departamento a ajustar suas atividades às exigências da política orçamentária e das possibilidades financeiras. Através deste trabalho com os chefes de repartição, nas fases não oficiais do andamento do programa, êstes assistentes de orçamento ficam em posição de influenciar os planos das repartições, quanto às exigências orçamentárias, e, por outro lado, de influenciar as decisões da divisão de orçamento do Departamento, quanto aos planos e necessidades das repartições. Embora êste tipo de assistente de orçamento ainda esteja em fase experimental, no Departamento da Agricultura, a experiência já indica que a especialização orçamentária, na base de programas, representa valioso suplemento às linhas convencionais de especialização até agora adotadas nos órgãos de orçamento (ex. : propostas, distribuição de créditos, contabilização, tomada de contas, aquisição de material, etc.). Sem dúvida esta especialização aumenta as possibilidades de o órgão de orçamento prestar contribuição inteligente para o progresso do planejamento.

Poder-se-ia de ante-mão levantar uma objeção à idéia de que a elaboração e execução do orça-

mento envolvem um elemento substancial de planejamento, isto é, que êste planejamento não é verdadeiro "planejamento", no sentido técnico da palavra. Já acentuamos, porém, que "planejamento", tal como aplicado às atividades do governo, não é uma função esotérica reservada às pessoas fichadas como "planejadores". Planejamento e orçamento são funções próprias da suprema administração, que podem ou não ser exercidas por órgãos e pessoal especializados. A parcela de planejamento que um administrador é capaz de fazer depende de vários fatores. O primeiro, e mais evidente, é sua competência. O segundo é tempo. Em regra, o chefe de uma grande organização tem que resolver questões urgentes, umas após outras, entra dia sai dia. Alguns casos exigem soluções imediatas. Outros podem esperar um dia, uma semana, ou indefinidamente. Para os problemas que exigem solução imediata, o planejamento não passa de uma ligeira ponderação de alternativas. Já no tocante às questões que podem esperar um pouco, ou, como no caso das propostas orçamentárias, suscetíveis de exame periódico, as possibilidades de estudo e planejamento cuidadoso crescem na proporção do tempo e das facilidades concedidas ao chefe.

A assistência de que dispõe talvez seja o principal fator determinante da parcela de planejamento afeta a um administrador. Os órgãos de planejamento autônomos, e bem assim os de orçamento, são produtos da especialização de trabalho. Se o chefe pode transferir o estudo e exame do problema a um órgão central de planejamento ou a um corpo de técnicos, já temos meio caminho andado para a descoberta da solução satisfatória. Se falha essa assistência, o órgão de orçamento tem maior responsabilidade ao estudar os programas durante o processo de elaboração orçamentária e ao tratar das questões financeiras que sempre surgem entre os ciclos orçamentários.

Em suma, a função orçamentária pode ser essencialmente encarada como de assistência ao executivo ou ao administrador — em qualquer nível administrativo, em qualquer jurisdição — no planejamento do programa de trabalho. Se o órgão encarregado do orçamento possui pessoal capaz de estudar os programas, sua contribuição para o planejamento poderá ser esclarecida e substancial. Se, porém, seu quadro se compõe apenas de técnicos especializados em processos fazendários, sua

contribuição será extremamente pobre. A tendência mais vigorosa na administração orçamentária, é, visivelmente, no sentido de facilitar a execução do programa e fornecer-lhe elementos, dentro das limitações necessárias, da política geral. Um maior avanço nesta direção dependerá em grande parte de que homens e mulheres conhecedores de administração geral e habituados a executar programas de trabalho sejam atraídos pelos postos do órgão de orçamento. Isto não será fácil, sobretudo nos estados e cidades, porque as exigências do serviço civil dificultam esta solução e também porque os contadores já dominam o terreno e controlam a seleção do novo pessoal. Talvez a periódica designação dos funcionários das repartições executivas para servir durante certo tempo no órgão de orçamento, e vice-versa, com fins educativos e de treinamento, ofereça alguma oportunidade de melhoria. No conjunto, todavia, pode-se observar, sem desdouro para os valiosos esforços de uns poucos pioneiros no campo orçamentário, que a esperança de um rápido progresso, tanto no setor do orçamento como no do planejamento reside, em grande parte, em forças e interesses estranhos ao atual grupo de técnicos. Mas quer o pessoal do orçamento seja competente ou não, quer se cuide precipuamente de processos ou das reais necessidades dos programas, a verdade é que o órgão de orçamento e seus técnicos continuarão a desempenhar um importante papel na elaboração dos futuros programas públicos. O progresso está em tornar sua influência mais esclarecida, em convencê-los das ingentes tarefas que aos órgãos públicos cumpre realizar.

A PROGRAMAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

Pouco dissemos, até agora, sobre a programação das inversões de capital ou obras públicas. Esta atividade atinge tanto o orçamento como o planejamento; os planejadores, e alguns orçamentistas, reconhecem que está a mesma dentro de sua esfera de ação. Evitamos o assunto porque a preocupação com a programação das obras públicas, na literatura sobre planejamento e orçamento, só serviu para obscurecer os outros aspectos da relação existente entre as duas funções. Nosso propósito é justamente focalizar esses outros aspectos talvez os mais importantes de todos. Visto que o programa de obras públicas ou de inversões de capital tem, durante tanto tempo, constituído o prin-

cipal tópico, nesta questão, julgamos oportuno discutí-lo sucintamente.

Nos primeiros planos urbanísticos, o programa de inversão de capital era tratado em termos de emissão de títulos e de campanhas de propaganda destinadas a pôr em execução melhoramentos públicos de grande porte. Recentemente, porém, um "programa de obras públicas" pouco mais significa que a projeção e orçamentação ordenada das principais despesas públicas. Tanto pode abranger a aquisição de mobiliário e equipamento hospitalar como a própria construção de hospitais (17); os programas de replantio de florestas públicas, como a construção de rodovias em florestas nacionais. Assim, no sentido atual do termo, o programa de obras públicas é simplesmente um meio de adaptar os planos às exigências de uma situação orçamentária e financeira provável.

De tempos a tempos surgem esforços conjugados, de grupos e organizações interessados no planejamento das obras públicas, nas cidades, estados e órgãos do governo federal. Muitas cidades e estados elaboraram programas esporádicos, para a inversão de capitais; mas a prática não se generalizou e na maioria dos casos os programas não foram mantidos em dia. O governo federal envidou tremendos esforços no sentido de que as cidades e os estados preparassem programas de obras públicas, desde o término da última guerra (18). Uma das mais recentes e ambiciosas tentativas desta natureza foi a *Public Work Reserve*, financiada como projeto da WPA e patrocinada conjuntamente pela Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais e pela Repartição de Obras Federais. A PWR destinava-se a prestar assistência federal às unidades de governo locais, na elaboração de um programa de obras públicas que pudesse ser lançado quando terminasse o esforço de guerra (19). Graças a muitas razões, não necessariamente ligadas aos méritos da programação de obras públicas, a *Public Work Reserve* foi

(17) Ver *Proposed 1943 Capital Budget and 1944-1948 Capital Program (New York City Planning Commission, 30 de outubro de 1942)*, p. 18.

(18) Ver E. JAY HOWENSTINE JR., *Public Works Program After World War I*, em "Journal of Political Economy", n. 51, pg. 524 (dezembro de 1943).

(19) A *Public Work Reserve* utilizou processos desenvolvidos através de projetos de demonstração patrocinados pela *National Resources Planning Board, Long-Range Programming in Municipal Public Works (Government Printing Office, 1941)*.

precipitadamente liquidada, a 1.º de maio de 1942. A partir dessa época vem esmorecendo o esforço da União para estimular o planejamento de obras locais e estaduais, não obstante em recentes discursos o Major General Philip B. Fleming, diretor da Repartição Federal de Obras, ter exortado as cidades a se empenharem em planos e programas de obras públicas, a fim de se habilitarem para enfrentar os problemas de desemprego, no após-guerra (20).

Grande número de programas de obras públicas municipais tem sido publicado nos últimos anos. O trabalho permanente mais importante, nesse domínio, talvez seja a preparação anual de um orçamento de inversão de capital, pela Comissão de Planejamento da Cidade de Nova York, desde que a atual Carta Municipal entrou em vigor, em 1938. Esta Carta é a única que confere à Comissão Municipal de Planejamento quase exclusiva responsabilidade pela elaboração de um programa de inversões de capital, dentro dos limites financeiros estabelecidos pelo Prefeito. A Comissão recebe propostas dos departamentos, dá audiências, examina as propostas concorrentes e funciona como repartição de orçamento, no que toca a este setor do programa financeiro da cidade. Seus poderes, de fato, excedem os do órgão de orçamento normal: um orçamento de obras, uma vez submetido à Junta de Propostas só pode ser alterado por três quartos dos votos. O Conselho Municipal só pode vetar itens inteiros, ao aprovar o orçamento de obras da Comissão de Propostas. Não lhe é permitido aumentar a autorização ou alterar-lhe as condições (21).

A prática na Cidade de Nova York indica uma tendência no sentido da integração do planejamento e do orçamento de obras públicas, tendência que também se verifica, com pequenas modificações, no âmbito federal. A evolução do planejamento de obras públicas, entre os órgãos federais, não pode ser estudada no pequeno espaço de que

(20) Cf. *Second Wartime Conference on Municipal Problems: Proceedings of the Twentieth Annual Conference of the American Municipal Association*, outubro 27-29, 1943, Chicago, Illinois. (American Municipal Association, novembro de 1943), pp. 60-64.

(21) Constituição, secs. 221-22. A prática na cidade de Nova York, no que toca as despesas normais para investimentos de capital, tem sido substancialmente modificada pela guerra. A comissão, no entanto, tem preparado anualmente um programa quinquenal e verbas vultosas têm sido votadas para o planejamento minucioso de um programa de obras públicas a ser executado no após guerra.

dispomos aqui (22), mas o primeiro passo de significação, no sentido de criar um elo direto, entre o planejamento de obras públicas e o processo orçamentário anual, foi a promulgação do decreto executivo n.º 8.455, de 26 de junho de 1940. Este decreto conferiu à Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, e ao Bureau de Orçamento, conjuntamente, a responsabilidade pela elaboração anual de um plano de obras públicas federais, para um período de seis anos. Esta exigência foi feita pela primeira vez, às repartições federais, na Lei de Estabilização de Empregos Federais (Federal Employment Stabilization Act), de 1931, mas os dispositivos desta lei, relativos à programação, não tiveram cumprimento até que a execução da lei foi confiada à Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, pelo decreto de reorganização de 1939. Até a publicação do decreto executivo n.º 8.455, o processo de planejamento de obras públicas, no governo federal, poucas ligações tinha com o processo orçamentário. Para a nossa discussão, a importância deste decreto está na exigência de que todas as repartições de obras submetessem ao Bureau de Orçamento, *com a proposta anual*, um programa de obras públicas e, mais, que as propostas incluíssem o financiamento das obras constantes do primeiro ano do programa. Os programas apresentados destinavam-se à Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais e ao Bureau de Orçamento, conjuntamente; a primeira elaborava um programa geral de obras públicas que durante muitos anos foi submetido à aprovação do Congresso, logo após a apresentação do orçamento anual (23).

A abolição da Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, a 1.º de julho de 1943, criou a necessidade de se rever o processo de planejamento

(22) National Resources Planning Board, *Development of Resources and Stabilization of Employment in the United States* (Documento Parlamentar n. 142, 77.º Congresso, 1.ª sessão, 17 de março de 1941), p. 14; National Resources Committee, *Public Works Planning* (Government Printing Office, 1936); JOHN M. CLARK, *Economics of Planning Public Works* (Government Printing Office, 1935); A. D. GAYER, *Public Works in Prosperity and Depression* (National Bureau of Economic Research, 1935); RUSSELL V. BLACH, *Criteria and Planning for Public Works* (National Resources Board, 1934).

(23) National Resources Planning Board, *Development of Resources and Stabilization of Employment in the United States* (Government Printing Office, 1941); *National Resources Development — Report for 1942* (Government Printing Office, 1942); *National Resources Development Report for 1943, Parte II: Wartime Planning for War and Post War* (Government Printing Office, 1943).

de obras públicas federais. Esta necessidade foi atendida com a promulgação do decreto executivo n.º 9.384, de 4 de outubro de 1943, que representa mais um grande passo no sentido de incorporar a programação de obras aos processos orçamentários normais. Dispõe que todos os departamentos e órgãos do governo preparem e mantenham em dia, através de revisão anual, no mínimo, um programa de obras públicas cuidadosamente elaborado; e que, ao apresentar ao Bureau de Orçamento qualquer proposta referente a projetos de obras públicas ou a trabalhos preparatórios desses projetos, os respectivos plano e programa devem ser incluídos como parte integrante da justificativa que acompanha a proposta. Esta exigência é nova e representa mais um passo no sentido de transformar a programação de obras públicas em parte do processo orçamentário. Até aqui as repartições federais têm apresentado seus programas de obras como documentos separados, ainda quando transmitidos ao Bureau de Orçamento na mesma época das propostas de orçamento anuais.

Os dispositivos dos decretos executivos números 9.455 e 9.384 tiveram também o efeito de transformar o planejamento e a programação de obras públicas em matéria diretamente ligada às divisões de orçamento dos Departamentos. O fato de as propostas relativas ao custeio do plano ou ao início de uma obra projetada terem que ser, agora, justificadas em face do programa a longo prazo, do qual o projeto faça parte, sem dúvida estimula mais estreita colaboração e troca de idéias entre os órgãos departamentais encarregados de planejamento e orçamento. Cumpre notar, aqui, que as divisões de orçamento dos Departamentos são usualmente a principal via de contato com o Bureau de Orçamento, no tocante a outras questões que não as estritamente orçamentárias. Eis porque o fato de os programas de obras das repartições federais serem submetidos ao Bureau de Orçamen-

to lança as divisões de orçamento nos concílios dos que formulam planos e programas, dentro dos Departamentos. Esse processo iniciou-se com o decreto executivo n.º 8.455; e a reforma do decreto n.º 9.384 deverá dar-lhe grande impulso (24).

CONCLUSÃO

O problema de dar direção inteligente à administração dos programas públicos, através do planejamento, não pode divorciar-se das funções orçamentárias. Os elos que os ligam na prática vieram demonstrar a esterilidade da teoria — muito defendida entre os planejadores profissionais — de que o planejamento deveria divorciar-se da administração e da influência “política”, de modo a preservar-se sua pureza. Felizmente um grande número de planejadores já reconheceu a futilidade de tentar separar planejamento e administração. A estes, pode-se dizer que o orçamento é uma forma de planejamento e que este é a base de um orçamento perfeito. Se os planejadores aceitarem o fato consumado de que o planejamento, como função de governo, é tão vasto em escopo como a própria atividade governamental — e por isso mesmo é coexistente com a função orçamentária — o movimento organizado em prol do planejamento terá dado um decisivo passo no sentido da restauração de sua perdida vitalidade. De outro modo, os órgãos de orçamento acabarão assumindo cada vez maior responsabilidade no encorajamento e na coordenação do planejamento do programa, pois o bom planejamento é a base em que deve firmar-se o bom orçamento.

(24) Quando escrevemos este artigo, o Bureau de Orçamento ainda não tinha baixado o regulamento que estabelecerá o processo que os departamentos e órgãos federais deverão seguir, em cumprimento ao Decreto executivo número 9.384. Foram baldados os recentes esforços despendidos pelo Bureau de Orçamento no sentido de conseguir as verbas necessárias ao cumprimento do citado decreto.