

## O orçamento executivo

**A**SSIM como nas grandes emprêsas industriais bem organizadas a ação não se desenvolve por acidente, mas de acôrdo com planos bem definidos e em busca de objetivos igualmente claros, assim também as atividades da Administração Pública não devem succeder ou concorrer por acaso. Cumpre planejar o trabalho de cada unidade administrativa e coordenar os esforços de tôdas elas, para evitar repetições, duplicações e extemporaneidade de iniciativas e gastos.

Ainda que a necessidade de planejar meticulosamente todo o trabalho fôsse desconhecida dos governos até há poucos lustros, hoje soa a absurdo admitir um conjunto de grandes repartições públicas, custosas e complexas, agindo ao sabor de improvisações, sem idéias claras sôbre o que, o como, o onde e o quando das coisas, isto é, sem programas parciais de trabalho, coordenados num programa geral.

Deixar que os serviços públicos atuem segundo a inspiração do momento; ou deixar que, mesmo havendo planos parciais, êstes sejam executados sem o necessário ajustamento como partes de um todo, equivale a condenar o govêrno a marcar passo no caos e na desordem. Nos dias atuais, govêrno que não planeja seu trabalho, não examina conjuntamente as propostas e iniciativas, não funde as intenções de agir num único plano lógico, equilibrado, exequível, bem situado no tempo, deixa de ser govêrno para ser apenas um aglomerado de indivíduos retrógrados, incompetentes, nocivos à coletividade.

Por outro lado, ainda que a maioria dos órgãos constituintes de um govêrno seja progressista e capaz de planejar e executar os respectivos trabalhos, não lhe será possível, agindo isoladamente, assegurar ao todo um mínimo razoável de eficiência e coerência. Os planos parciais devem ser examinados panorâmicamente. Não raro acontece que certos empreendimentos, considerados beneméritos e inadiáveis quando vistos à parte, passam a um segundo ou terceiro plano e, às vêzes, se tornam até indesejáveis, quando examinados juntamente com outros. Conforme ensina uma autoridade na matéria, é necessário avaliar o mérito relativo dos projetos apresentados pelas diferentes repartições e, depois de sopesá-los todos, retocar alguns, completar outros, consolidá-los num programa orgânico, em condições de ser apresentado ao Corpo Legislativo. Na Administração Pública, êsse plano assume o aspecto de rotina anual e vem a ser o orçamento.

Assim compreendido, o orçamento deixa de ser uma autorização a prazo certo — que o Legislativo dá ao Executivo para gastar tais e tais somas, com tais e tais fins, no curso do exercício financeiro — e passa a ser uma relação, laboriosamente calculada, dos trabalhos que o govêrno pretende manter, dos que pretende iniciar, dos que pretende expandir e dos que pretende reduzir. Cada sub-consignação representa uma soma de parcelas conhecidas e determinadas, correspondentes ao custo dos serviços e materiais previstos. Uma dotação de cinqüenta milhões de cruzeiros, por exemplo, para construir estradas de rodagem, não figura no orçamento como faculdade de ação, estímulo à iniciativa, lembrete

administrativo ou aspiração do serviço público; figura como soma — adição dos gastos previstos com a construção, a tanto por quilômetro, de determinados trechos de estrada. Eis por que modernamente se diz que o orçamento é um plano de trabalho expresso em termos de dinheiro. Segundo essa definição, podia-se até conceber o orçamento público sem especificações financeiras — simples descrição dos trabalhos a serem realizados, em determinado período, pelos diferentes órgãos e sub-órgãos da administração.

Nas presentes condições, porém, ainda prevalece o aspecto financeiro do orçamento. E se ainda pairam dúvidas sobre se a Administração Pública dispõe de recursos técnicos e conhecimentos teóricos para planejar adequadamente as atividades de todos os seus órgãos, a tarefa de elaborar o orçamento já pode ser executada com grande segurança no que diz respeito à estimativa dos gastos e rendas. Efetuar as investigações, levantamentos e cálculos necessários ao cumprimento dessa tarefa constitui atribuição específica, que deve ser cometida a um órgão especialmente criado e estruturado.

A doutrina contemporânea, preconizada ardorosamente pelos autores, manda situar na chefia executiva, como parte integrante de seu estado-maior, ao lado de órgãos de planejamento e organização das atividades administrativas, o órgão incumbido da elaboração orçamentária. Essa doutrina tem a seu favor, como fonte cada vez mais robusta de prestígio, o Bureau do Orçamento americano, integrante da chefia executiva, a que o Presidente ROOSEVELT deu extraordinário desenvolvimento, sobretudo a partir de 1939.

De fato, os autores modernos — citemos alguns dentre eles: JÈZE, HAINES, MAXEY, WILLOUGHBY, BUCK, HUGH DALTON, WHITE, WALKER e PAUL STUDENSKI — recomendam fundamentadamente o orçamento executivo, isto é, aquêles cuja elaboração é atribuída a um órgão técnico diretamente subordinado ao chefe executivo. Elaborado integralmente, até às últimas particularidades, sob as vistas imediatas do chefe executivo, antes de ser submetido ao Parlamento, esse tipo de orçamento oferece a vantagem de permitir uma apreciação política, mas não partidária, dos problemas administrativos e programas de trabalho de todos os órgãos governamentais; além disso, centraliza a responsabilidade de sua elaboração no gerente geral da Administração Pública, que é o chefe executivo.

Ao órgão de preparação orçamentária cabe, precipuamente, acumular conhecimentos suficientes sobre o custo efetivo dos vários tipos de serviço e estimar ou calcular o montante de dinheiro necessário, em cada exercício financeiro, para a execução de cada programa parcial e, finalmente, do programa ou plano geral.

A instalação, prevista desde a primeira hora, da Divisão de Orçamento do Departamento Administrativo do Serviço Público veio, assim, dar a este órgão a sua característica principal, reajustando-o no papel de estado-maior administrativo da Presidência da República.

A exemplo do que ocorre na Inglaterra e nos Estados Unidos, o orçamento da União passa a ser ortodoxamente do tipo executivo e, para elaborar a sua proposta, sob as instruções diretas do Presidente da República, é que finalmente se instalou o órgão próprio. Isso não atribui ao D. A. S. P. nenhuma ingerência na administração financeira, a cargo do Ministério da Fazenda, nem implica a faculdade de sobrepor, por conta própria, a sua opinião à dos chefes de serviços ministeriais. Repita-se: o responsável pela preparação da proposta orçamentária é o Presidente da República. A função do D. A. S. P., eminentemente técnica, limita-se a ajustar as propostas parciais à política fixada pelo Chefe do Governo. A proposta do orçamento executivo é submetida ao Parlamento como se se tratasse de trabalho de autoria do próprio Presidente da República.