

Administração orçamentária no Estado de New York

JOHN E. BURTON

Diretor do Orçamento do Estado de New York
(Tradução de N. C. RAMALHO)

(Publicado na revista "State Government", de Chicago, número de outubro de 1943).

O artigo que se vai ler não se destina a especialistas. Apresenta, porém, de forma clara e ordenada, certas noções que ainda carecem de divulgação em nosso meio. Além disso, sugere processos para análise das despesas públicas e trata, ainda que sucintamente, de questões de grande oportunidade, como as relativas às dotações globais ou discriminadas. Parece justificar-se, desse modo, sua tradução e publicação. (N. do T.).

A ADMINISTRAÇÃO orçamentária do Estado de New York classifica-se no sistema de orçamento executivo (1). A eficiência de tal sistema, em New York como em toda parte, depende do Governador, de sua administração. Com efeito, a máquina administrativa instituída pela Constituição e pela legislação ordinária executa apenas uma pequena parte do processo orçamentário. O perfeito controle financeiro só poderá ser atingido mediante ação do próprio Governador.

A existência do sistema de orçamento executivo em New York data de 1927, e resultou de emenda constitucional adotada pelo povo. O primeiro orçamento executivo foi submetido ao Legislativo em 1929. Contudo, já em 1915 o Governador Whitman tinha dado os primeiros passos para instalação definitiva daquele sistema, mediante nomeação de um funcionário para trabalhar em caráter não oficial com as comissões de finanças do Legislativo.

(1) Pode-se conceituar esse sistema como aquele em que o orçamento, que serve de base à votação da lei de meios, é preparado pelo Executivo, mediante órgão capaz de coordenar a ação dos diversos serviços públicos de modo a obter orientação que se conforme com a política administrativa do Governo. É essencial ao sistema a noção de que o Legislativo não deve alterar significativamente o plano das despesas públicas, apresentado pelo Executivo. (N. do T.).

Em 1921, estabeleceu-se uma Comissão de Estimativas e Controle, que foi incumbida de preparar as estimativas da receita e o projeto da lei de meios, para serem submetidos ao Congresso. Faziam parte daquele órgão o Governador, o Controlador (2) e os Presidentes das Comissões de Finanças das Câmaras.

A Constituição atual (art. VII, Seção 2) determina que "anualmente, no dia 1.º de fevereiro ou antes dessa data, o Governador submeterá ao Legislativo um orçamento contendo um plano completo das despesas que proponha realizar até o encerramento do ano financeiro seguinte e de todas as rendas e receitas estimadas para atendê-las". Esse plano deve ser acompanhado dos projetos de lei de meios, de uma explicação das bases das estimativas e de recomendações sobre a legislação em projeto (3).

O Governador pode emendar ou suplementar o orçamento enviado ao Legislativo, no prazo de trinta dias contados da data da remessa às Câmaras ou com o consentimento destas, a qualquer tempo, antes da prorrogação da sessão legislativa.

(2) O controle financeiro externo da administração, em governos estaduais e locais dos Estados Unidos, é em geral atribuído a órgãos colocados sob a autoridade singular de um "Comptroller" ou "Auditor" ou "Controller", nomeados pelo Legislativo, pelo Executivo, ou eleitos pelo povo. As funções daqueles órgãos não obedecem a modelo geral; ao contrário, são extremamente variáveis, e costumam abranger a tomada de contas, o controle de pagamentos e por vezes a própria escrituração das despesas e da arrecadação. (N. do T.).

(3) Nos Estados Unidos, os órgãos orçamentários auxiliares do Executivo (inclusive o "Bureau of the Budget" do Governo Federal Americano) costumam opinar sobre os projetos de lei elaborados por repartições ou submetidos à sanção. A finalidade dessa providência é obter o parecer do órgão de planejamento financeiro e administrativo relativamente às conseqüências das leis em projeto, sobre os programas governamentais em execução ou sobre as finanças públicas. (N. do T.).

O Legislativo pode suprimir ou reduzir itens de despesas no projeto da lei de meios, mas não aumentá-los, embora lhe seja lícito adicionar novos itens, desde que os distinga das rubricas originais do projeto e os destine a objetivos específicos.

A Lei Estadual de Finanças confere ao Governador e à Divisão de Orçamento amplos poderes para proceder à revisão das estimativas formuladas pelas repartições e para elaborar o orçamento, além de definir em termos gerais os requisitos do "relatório orçamentário", isto é, os pormenores comparativos que devem ser apresentados ao Legislativo separadamente dos projetos da lei de meios.

A Constituição e a legislação ordinária, entretanto, dispõem sobre o processo orçamentário apenas até o momento de apresentação do orçamento ao Legislativo. Daí em diante, as determinações legais relativas à execução do plano orçamentário dizem respeito especialmente a requisitos técnicos ou a procedimentos facultativos.

Nova York tem sido um campo de batalha entre os advogados do orçamento discriminado e os defensores das verbas globais. A Constituição não determina que as dotações se façam sob uma ou outra dessas formas, mas diz que o Legislativo pode "suprimir ou reduzir itens da despesa".

Os tribunais têm interpretado essa linguagem como uma determinação de que na lei de meios os itens de despesa sejam tão minuciosos quanto possível. Reconhecem-se, entretanto, exceções a essa regra geral, pois são admitidas dotações globais a departamentos ou divisões que devam ser reorganizadas durante o ano financeiro ou quando se torne necessário atender a uma situação de emergência. Um bom exemplo dessa última hipótese são as dotações para os parques estaduais. Nos orçamentos anteriores tais dotações apresentavam-se discriminadamente. Para o ano corrente foi impossível prever, mesmo de maneira aproximada, a frequência do público aos parques e a conseqüente despesa de custeio e melhoramento dos mesmos. Em virtude dessa incerteza, decidiu-se pelas dotações globais por parque. As verbas deste gênero são, porém, excepcionais no orçamento de Nova York.

As limitações do sistema acima descrito são evidentes para o administrador financeiro. Com efeito, deve-se em primeiro lugar observar que o Governador e a Divisão de Orçamento controla-

vam somente a preparação da proposta orçamentária. Cada orçamento, no passado, era estudado com certo rigor pelo Executivo, mas isso ocorria apenas uma vez por ano, pois não se acompanhava a execução orçamentária diária ou mensalmente. Em resumo, o controle era prévio e periódico, em vez de corrente e contínuo.

Em segundo lugar, deve notar-se que a apresentação da despesa no orçamento, sob forma minuciosamente discriminada, resulta no estabelecimento de um plano inflexível de gastos, que reduz o controle da Administração por parte do Executivo, e torna difícil aos chefes de departamentos ajuizar da conveniência de certas despesas e promover reajustamentos. O orçamento em que a despesa aparece rigorosamente especializada torna-se um orçamento congelado, impossível praticamente de ajustar-se durante o exercício à instável realidade das novas condições e necessidades emergentes.

O orçamento de New York sem dúvida oferece possibilidades de controle ao Executivo, mas essas são menores que as restrições que lhe impõe. E parece que até há pouco tempo a política orçamentária foi orientada antes no sentido de restringir que de ampliar as possibilidades do controle executivo das despesas.

Recentemente, porém, New York experimentou sua primeira mutação política em vinte anos. E à atual administração coube o problema de dilatar o controle orçamentário pelo Executivo, sem embargo das óbvias limitações sob as quais tem a administração financeira de operar. Antes de discutir os esforços empreendidos nesse sentido, é conveniente esclarecer a posição legal e as funções da Divisão de Orçamento.

ATRIBUIÇÕES DA DIVISÃO

A Divisão de Orçamento, diretamente subordinada ao Governador, é órgão *seu*, para a administração financeira. Compete a essa repartição auxiliar o chefe do Executivo na elaboração orçamentária, mediante revisão e coordenação das estimativas e pedidos de dotações. A lei também determina, de modo geral, que a Divisão assistirá o Governador na análise, supervisão e coordenação das despesas e em outras operações financeiras.

Além disso, ao Diretor de Orçamento compete discriminar as verbas globais votadas, especiali-

zando-as em dotações para pessoal e outras despesas de custeio. A lei ainda lhe confere limitados poderes para realizar estornos entre dotações de repartições e instituições diferentes, desde que a experiência aconselhe a medida; também lhe é facultado realizar transposições entre itens de discriminação das despesas de custeio de uma mesma unidade administrativa.

A espinha dorsal da Divisão de Orçamento tem sido e continua a ser o corpo de analistas (4). A força que a Divisão hoje possui constituiu-se da força e competência individuais desses funcionários, os quais, entretanto, têm sido obrigados a trabalhar sem o auxílio de qualquer dos modernos instrumentos para análise orçamentária e controle de despesas. Esses servidores têm sido forçados a realizar suas próprias pesquisas e investigações, a eliminar os obstáculos e mesmo a efetuar trabalhos auxiliares de escritório sem o auxílio de máquinas que lhes simplifiquem as tarefas.

APERFEIÇOAMENTO DE MÉTODOS DE TRABALHO

Com esse quadro em mente, iniciamos os primeiros passos destinados a aperfeiçoar nossos instrumentos de análise orçamentária e controle de despesas. As providências iniciais nesse sentido foram as seguintes:

1. *Organização de uma Secção de Pesquisas*

Esse órgão já está a serviço dos analistas, do Diretor de Orçamento e do Governador. A política orçamentária em New York abrange um largo campo e envolve o dispêndio de aproximadamente quatrocentos milhões de dólares arrecadados dos contribuintes. Se bem que em termos de despesas federais e de linguagem federal isso seja apenas "uma gota no oceano", em New York quatrocentos milhões de dólares ainda são uma respeitável quantia. O Governador tem a responsabilidade de dispender judiciosamente esse dinheiro, e a Divisão de Orçamento é o órgão que

o auxilia no planejamento, direção e controle da execução das despesas do Estado. Como poderia essa repartição desempenhar tais funções sem uma adequada secção de pesquisas para avaliar as necessidades reais do Estado, analisar os processos pelos quais essas necessidades vêm sendo satisfeitas e descobrir melhores meios de atendê-los?

As funções da Divisão de Orçamento constituem largo campo para pesquisas relativas a problemas de administração pública. Por exemplo: há noventa mil doentes mentais internados em sanatórios do Estado, número equivalente a seis divisões de infantaria, e os especialistas advertem-nos de que sob o impacto das condições caóticas dos últimos anos a legião vai aumentar. Nossa secção de pesquisas, por isso, tem-se aplicado intensamente a estudos da organização e dos recursos existentes para prestar assistência a esses doentes, visando a melhorar o serviço e a reduzir seu custo. Não estamos à espera de que aquele número cresça consideravelmente e nos obrigue a adotar providências desesperadas de "situações de emergência". Por outras palavras: nossa secção de pesquisas é uma "intelligence unit", que está constantemente avaliando fatos, para guiar os analistas orçamentários no penoso exame das propostas parciais e orientar o Diretor de Orçamento e o Governador no trabalho de esboçar as linhas mestras da política orçamentária, a qual, sem essa orientação com bases de fatos, não poderia ser inteligentemente estabelecida.

2. *Criação de uma Secção de Organização*

Estabeleceu-se uma Secção de Organização como parte da Divisão de Orçamento. Sua finalidade será servir aos analistas orçamentários e aos chefes de serviço, especialmente em matéria de reorganização administrativa, abrangendo pessoal, instalação de sistemas de trabalho racionalização de processos.

Esta é uma das partes mais difíceis do trabalho orçamentário, pois o órgão encarregado de realizá-la embora deva estar aparelhado para oferecer sugestões e conselhos de valor, precisa saber evitar, escrupulosamente, qualquer atitude de interferência nos trabalhos pelos quais são responsáveis as repartições estudadas. Isso porque, afinal de contas, a eficiência dos serviços é maior ou menor em

(4) Os analistas são funcionários incumbidos de estudar os pedidos de dotações orçamentárias formulados pelas diversas repartições. Nesse trabalho costumam eles comparar as despesas propostas com as da mesma unidade em exercícios anteriores ou com as de outras unidades que realizam trabalho análogo; também procedem a estudos e investigações do próprio trabalho do órgão interessado, a fim de poder emitir juízo seguro sobre seus pedidos de crédito. (N. do T.).

conseqüência do trabalho de cada chefe ou diretor de repartição, os quais, virtualmente, são também funcionários de orçamento, pois participam do trabalho de executar a política orçamentária do Estado. Dêsse modo, é essencial que prevaleça entre os órgãos de orçamento e os executivos um regime de mútua compreensão e cooperação, que a Secção de Organização não deve por inabilidade prejudicar, quando tiver de prestar auxílio concreto onde for necessário.

3. *Contrôle contínuo das despesas*

O controle contínuo das despesas, no sentido de análise dos gastos e serviços das repartições, feito mensalmente, trimestralmente ou noutro prazo, ainda não foi seriamente empreendido no Estado de New York. Aparentemente tem prevalecido uma cômoda presunção de que o sistema orçamentário não impõe ou permite êsse tipo de controle. Contudo, a Lei de Finanças do Estado estabelece :

“Dos créditos orçamentários ou abertos por lei especial dispender-se-á apenas o que fôr necessário para realizar integralmente os objetivos definidos na lei orçamentária ou especial”.

Segundo interpretação da administração atual, êsse dispositivo lhe impõe a responsabilidade de efetuar contínua análise e controle das despesas departamentais.

Havia, porém, uma alarmante falta dos dados mais elementares para realização desses objetivos. Foi necessário, por isso, organizar um completo repositório de elementos informativos (inclusive dados para pesquisas de tendências estatísticas) essenciais à apreciação dos serviços públicos e das despesas estaduais no decorrer do ano.

Estabeleceram-se, para êsse fim, dois instrumentos elementares, que serão descritos sem minúcias técnicas. O primeiro é simplesmente uma demonstração de tendências mensais num triênio, segundo as divisões departamentais e as classes mais amplas de despesas, na forma da *tabela 1*. Trata-se apenas de uma indicação grosseira, uma vez que as categorias de despesa são muito gerais e abrangem somente as despesas efetivamente pagas. A *tabela* fornecerá, porém, à Divisão de Orçamento algumas indicações úteis. Indicará, por exemplo, se os ser-

viços e despesas dos vários departamentos estão de modo geral se contendo no quadro de gastos que intencionalmente lhes fôra traçado; e evidenciará os afastamentos dêsse quadro. Isso chamará a atenção para as causas que produziram aquêles afastamentos e dará ao Diretor de Orçamento e aos chefes de serviço a oportunidade de avaliar as repercussões dessas causas sobre as futuras necessidades e despesas departamentais.

O segundo instrumento consiste numa demonstração mensal de despesas pagas, despesas empenhadas e saldos de dotações, relativamente a cada mês e acumuladamente até o mês em curso. Êsse quadro permitirá uma análise muito mais minuciosa. Os totais acumulados das despesas pagas e empenhadas são comparados mensalmente com os quadros de gastos projetados para cada departamento, no ano financeiro. Êstes quadros são estabelecidos no começo do exercício e refletem as despesas previstas para cada mês. Em relatórios mensais, os totais acumulados das despesas previstas são comparados com os das pagas e empenhadas.

Acredita-se que êsse relatório mensal e outras tabulações que aqui não serão descritas fornecerão uma base real de informações para orientação dos analistas orçamentários, colocarão o Diretor de Orçamento e o Governador em condições de poder julgar os programas departamentais e oferecerão aos próprios diretores de departamentos um instrumento útil, que lhes permitirá manter contacto com a situação financeira e as necessidades dos diversos serviços departamentais.

Deve ser acrescentado que todo êsse esforço no sentido de tornar exequível o controle das despesas visa a assegurar realização eficiente dos serviços do Estado. Esperamos, por êsses processos, encontrar possibilidades de melhorar a qualidade e reduzir o custo dos serviços públicos, ou pelo menos eliminar todo desperdício e despesa desnecessária. O objetivo diário do procedimento orçamentário é a execução dos serviços públicos com o menor sacrifício possível do contribuinte.

New York está tomando medidas práticas para alcançar êsse objetivo. Se êle fôr atingido com algum sucesso, acreditamos que terá sido também alcançado o objetivo final da sã administração financeira.

TABELA 1. DEMONSTRAÇÃO COMPARATIVA DAS DESPESAS DE CAIXA
(O ano fiscal em New York é de 1º de abril a 31 de março)

	MÊS DE JULHO			PERÍODO DE 1.º DE ABRIL A 31 DE JULHO			DIFERENÇA (PARA + OU -) MÊS DE JULHO		DIFERENÇA ENTRE OS PERÍODOS DA 2.ª COLUNA	
	1943	1942	1941	1943	1942	1941	1943-42	1943-41	1943-42	1943-41
Pessoa.....	\$255,962.33	\$263,422.51	\$276,817.90	\$887,750.99	\$880,820.17	\$908,035.23	-\$ 7,460.18	-\$20,855.57	\$ 6,930.82	-\$20,284.24
Custeio.....	50,019.72	73,082.09	98,957.97	200,646.03	290,404.17	308,230.33	- 23,062.37	- 48,038.25	- 80,758.14	- 107,584.30
Encargos gerais.....	134.89	—	97.50	318.77	—	212.55	134.89	37.39	318.77	106.22
Investimentos.....	842.40	5,588.44	19,425.61	3,423.60	46,087.73	112,545.30	- 4,746.04	- 18,583.21	- 42,664.13	- 109,121.70
	\$306,959.34	\$342,093.04	\$395,298.98	\$1,092,139.39	\$1,217,312.07	\$1,329,023.41	-\$35,133.70	-\$88,339.64	-\$125,172.68	-\$236,884.02