

O PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO, A PROGRAMAÇÃO E A ORÇAMENTAÇÃO

ALGUNS ASPECTOS SOB O ÂNGULO CONCEPTUAL

(Aula inaugural proferida pelo Gen Div Gastão Gutmarães de Almeida, no CEP, como abertura do "Estágio de Treinamento para Elaboração do Orçamento-Programa do Ministério do Exército").

SUMARIO

1. INTRODUÇÃO

2. A orçamentação como instrumento para racionalizar o emprego de recursos disponíveis na consecução de metas e objetivos preestabelecidos.

3. DOS PRINCÍPIOS GERAIS

3.1. Consideração básica — A escassez de recursos em face da demanda quanto ao desejável e necessário.

3.2. Exame de possíveis modalidades para sistematizar uma elaboração orçamentária.

3.3. A predominância da análise orçamentária em termos quantitativos relativos sobre justificativas com argumentos qualitativos tomados em termos absolutos.

4. CONCLUSÃO

1. Introdução

Por dever de ofício, pois, presentemente exerço as funções de 1.º Subchefe do Estado-Maior do Exército, a quem estão afetas as atividades desse Alto Órgão relacionadas com o Planejamento Administrativo, a Programação e a Orçamentação do Ministério do Exército, cabe-me fazer a abertura do estágio destinado a proporcionar um certo grau de treinamento aos oficiais que participam da elaboração orçamentária ao nível, principalmente, dos Departamentos e das Diretorias.

Entretanto, quero assinalar que para mim constitui um prazer trazer minha contribuição pessoal aos esforços dos camaradas que participam das atividades de orçamentação ao nível dos Departamentos e das Diretorias, esforços esses que visam a melhor se capacitarem para o exercício de tão importantes funções, com profundos reflexos na eficiência de nosso Exército.

Como os senhores bem sabem, num sistema de orçamentação, no ângulo institucional, há os que estão investidos da função decisória, seja para a fixação de objetivos, seja para o estabelecimento de prioridades, seja para optar entre várias linhas de ação alternativas e a conseqüente distribuição de recursos financeiros disponíveis. Há, também, os que têm a seu cargo o preparo dos elementos necessários aos que devem tomar as mencionadas decisões, e formalizar tais decisões em documentos específicos.

Aqui neste auditório estão presentes os mencionados na última categoria. No fundo, são os analistas do sistema de orçamentação.

O estágio que ora se inicia incidirá, fundamentalmente, nas técnicas processualísticas inerentes a um sistema de orçamentação que estamos procurando implantar desde há alguns anos. Entretanto, um integrante do mencionado sistema, ao nível em que os senhores operam, para bem cumprir as suas atribuições deve estar imbuído dos preceitos que configuram o grande quadro conceptual em que se situa a área de sua especialidade.

Deve êle bem conhecer as razões e os princípios que fundamentam o sistema de orçamentação. Esta é a condição *sine qua non* para garantir a existência de analistas de alto padrão de eficiência, e não meros somadores de números e cifras, com base em preconceitos e opiniões meramente pessoais. Deve, pois, conhecer as idéias-fôrça que regem o sistema.

Com êsse propósito, no tempo que me está reservado, vou abordar algumas questões de ordem geral, sem a preocupação de esquematizar procedimentos, ou de empregar linguagem com seu rigor técnico. Vou relembrar, junto com os senhores, as idéias fundamentais que inspiram, norteiam e condicionam a sistemática vinculada à distribuição de recursos financeiros ao nível da administração federal, mais sob o prisma conceptual, do que sob os ângulos institucionais e operativos — tudo visando a melhor habilitá-los a empregar as técnicas processualísticas que serão objeto do presente estágio.

Anotem bem, são idéias gerais e fundamentais. Destinam-se mais a nutrir a imaginação dos senhores, do que proporcionar elementos dogmáticos ou receitas de procedimentos. Isto porque, temos consciência de que o relevante na preparação dos quadros participantes da elaboração orçamentária, ao longo da estrutura de todo o sistema, reside na atitude e no comportamento daqueles

participantes em face da questão. Há cerca de três ou quatro anos estamos procurando fazer uma mudança de fundo na sistemática da elaboração orçamentária, e não de forma. Para efetivar, em termos de execução, tal mudança, não se trata de verbalizar novas técnicas, mas, sim, em alterar profundamente o nosso comportamento diante do problema. E isto é uma questão eminentemente individual, partindo de dentro para fora, no ente psicológico de cada um. E a energia motora, para operar a mencionada mudança, deriva, em grande parte, da compreensão e da meditação sobre as idéias que presidem a almejada mudança de atitude e de comportamento.

De início, é preciso que se diga que a sistemática de ordenação de emprêgo de recursos financeiros não poderia fugir à influência dos sucessivos estágios que a sociedade humana vem percorrendo, desde os primeiros momentos de sua organização grupal, até os dias de hoje, que se caracterizam por uma crescente complexificação e intensificação de aspirações, funções e atividades.

Nos primórdios da sociedade humana predominou o chamado *pensamento da descoberta ocasional*. O homem não conduzia pragmaticamente o esforço de sua inteligência para ordenar suas atividades. Vivía o dia a dia. O acaso predominava em suas descobertas. Depois relacionava a descoberta às necessidades do grupo. Assim, por exemplo, a descoberta da influência dos ciclos lunares sobre a agricultura.

Posteriormente, a comunidade social passou a exigir de seus integrantes o pensamento da invenção deliberada. A inteligência se orientava em busca de um determinado objetivo, quase sempre imediato, sem perceber, ou se interessar, pela interação existente entre os fenômenos de qualquer natureza — físicos, sociais ou econômicos. Havia a previsão, mas dificilmente a organização. Era uma atitude eminentemente individual diante de uma questão.

Finalmente, o estágio em que estamos atravessando, a sociedade humana para sobreviver, de forma ordenada, em face da tremenda complexidade em que está envolvida, levou os homens a desenvolver o denominado *pensamento planejador* em que, por antecipação e deliberadamente, não só visualiza as metas e objetivos a serem alcançados, mas também a interação existente entre metas e objetivos de natureza diversa, tudo objetivando a ordenar os esforços coletivos, como um todo, para alcançar aqueles fins, nas melhores condições possíveis, dentro das disponibilidades de recursos de toda a ordem — recursos esses que passaram a ser escassos em relação das demandas da sociedade em expansão, em que vivemos.

Enquanto nos dois primeiros estágios, a sociedade humana não sentia necessidade de conduzir o curso dos acontecimentos por antecipação, no terceiro estágio, o que hoje vivemos, há uma indiscutível e indispensável preocupação em determinar, *a priori*, os rumos a

tomar e, em consequência, se organizar deliberadamente e com grande antecedência para seguir tais rumos, pois o vulto de empreendimentos e a complexidade estrutural da sociedade, distanciou, no tempo, o momento da tomada de uma decisão e a constatação dos efeitos daquela decisão. Hoje há um período relativamente longo consumido no planejamento, na programação e na implantação das medidas decorrentes de uma decisão tomada em alto nível.

É neste quadro que se inserem as raízes da evolução do sistema de orçamentação nos últimos decênios.

2. A orçamentação como instrumento para racionalizar o emprego de recursos disponíveis na consecução de metas e objetivos preestabelecidos.

Genéricamente, pode-se dizer que o orçamento é a expressão total de como recursos limitados serão distribuídos — em termos de validade para determinado período, normalmente um ano — para atender, de forma racional, solicitações competitivas.

Empregamos aqui o termo "racional". Mas, o que se deve entender por "racionalidade"?

A questão em definir-se o que é racional e o que não o é, e de se afirmar se as opções baseadas em critérios ditos racionais são melhores, do que as feitas à base do sentimento intuitivo, envolve uma discussão que foge ao escopo desta exposição. Entretanto, é fora de dúvida que no domínio em estudo, a ação racional, via de regra, resultará da combinação de apreciações relacionadas com fins a serem alcançados e a relativas a valores elegidos como parâmetros.

Neste momento, o que importa é assinalar que a nova sistemática de planejamento administrativo, programação e orçamentação busca, essencialmente, proporcionar métodos e técnicas que permitam, entre outros aspectos, tornar mais claros os elementos que explicita ou implicitamente entram no julgamento dos que estão investidos de autoridade para tomar decisões que envolvem a reparição, distribuição e aplicação de recursos financeiros, bem como, fazê-los tomar uma consciência nítida e profunda das condições e das consequências das opções que venham a fazer neste domínio.

A orçamentação sempre foi concebida como um processo destinado a relacionar, de forma sistematizada, os dispêndios de recursos financeiros com a consecução de determinados objetivos.

A orçamentação implica, e sempre implicou, em planejamento e controle. Entretanto, outrora esta concepção integral não estava explicitamente refletida nos sistemas de orçamentação então vigentes, e, no passado, era dada maior ênfase à *orçamentação em si*

e ao controle dos gastos, em relação ao planejamento da aplicação dos recursos financeiros envolvidos. Hoje, é dada ênfase aos três aspectos da questão, que a rigor são indivisíveis, mas que, para fins analíticos, são considerados de maneira distinta.

O planejamento está mais estreitamente ligado aos preliminares da preparação do orçamento em si, mas seria um erro desvinculá-lo da orçamentação e do controle. No fundo, e a rigor, envolve a determinação dos objetivos, a avaliação das linhas de ação alternativas para a consecução daqueles objetivos e a seleção de uma delas.

Já a programação diz respeito mais diretamente à tradução, do objetivo a alcançar, em termos de projetos e atividades específicas, devidamente dimensionados qualitativa e quantitativamente, bem como a designação dos órgãos encarregados de executar os programas aprovados e a obtenção formal dos recursos já previstos.

Como é do conhecimento dos senhores, tradicionalmente a orçamentação definia o seu propósito em termos de identificar a base existente (o que existe) e propor como prosseguir — “*Eis onde estamos; para onde deveremos ir, partindo daqui?*”, eram as questões fundamentais a serem respondidas. Já no quadro da atual concepção, o propósito é definido em termos de objetivos a alcançar e de projetos orçamentários a executar para atingir aqueles objetivos “*Para onde queremos ir? Que devemos fazer para chegar lá?*” Notem bem, como são formuladas as questões fundamentais.

Assim, sob as circunstâncias tradicionais o ambiente da escolha é essencialmente por incremento, enquanto que na nova sistemática é teleológico, isto é, tudo condiciona-se a um fim a alcançar.

Evidentemente, estas formas diferentes de encarar a questão, leva a diferentes desfechos orçamentários. Vamos caracterizá-los. O sistema de orçamentação que aceita a base de partida existente, como fato predominante, e examina apenas o incremento a realizar no ano considerado, com os recursos disponíveis — produzirá, forçosamente, decisões destinadas, a rigor, a transferir para o futuro mediato um “status” presente, com pequenas variações.

Já o processo de orçamentação que se inicia com o estabelecimento, *a priori*, de objetivos a serem alcançados, requer que a situação de base existente seja alterada, para se adequar aos propósitos a serem alcançados. Assim, as decisões serão mais radicais do que as tomadas sob as condições ditas “incrementais”.

Ademais, as condições teleológicas e de incremento de escolha quanto à orçamentação, leva, ainda, a uma outra distinção.

Na orçamentação empreendida partindo-se do que existe, o fluxo das informações e das decisões é de baixo para cima e a orça-

mentação é estruturada por agregação de pedidos, que são transmitidos sucessivamente através dos diversos níveis orçamentários investidos de livre poder decisório dos diversos níveis orçamentários até o ápice do sistema; a totalidade dos pedidos passa a constituir o denominado "orçamento geral".

Já o sistema que estamos procurando implantar, inverte aquêle fluxo informativo e decisório. Antes de ser expedido o pedido de estimativa orçamentária, o órgão central de mais alto nível formula a política que orientará, condicionará e limitará as estimativas a serem preparadas pelos escalões inferiores. Assim, o processo possui um fluxo inicial normativo de cima para baixo, que provoca propostas em sentido contrário, já influenciadas pela política norteadora, propostas orçamentárias essas que serão objeto de decisões, em nível superior, tomadas em face das finalidades a atingir.

3. Dos Princípios Gerais

3.1. *Consideração Básica — A Escassez de Recursos em face da Demanda Quanto ao Desejável e Necessário*

No fundo, a orçamentação é essencialmente uma forma de economia aplicada, uma vez que implica na distribuição de recursos escassos entre demandas competitivas, que globalizadas excedem, de muito, às disponibilidades financeiras de um dado período.

Há, pois, princípios gerais da teoria econômica que se aplicam à construção de uma possível teoria de orçamentação.

No prosseguimento da presente exposição, de início, vamos examinar as possíveis modalidades para sistematizar, no quadro conceptual e não institucional, uma elaboração orçamentária em face da consideração básica enunciada, qual seja a escassez de recursos diante das demandas.

Posteriormente, focalizaremos a utilização da análise orçamentária como um instrumento de trabalho peculiar aos integrantes de um sistema de orçamentação. Neste quadro, procuraremos pôr em evidência os indiscutíveis méritos da análise quantitativa em termos relativos, sobre justificativas elaboradas à base de argumentos qualitativos, enunciados em termos absolutos.

3.2. *Exame das Possíveis Modalidades para Sistematizar uma Elaboração Orçamentária, em Face da Consideração Básica.*

Partindo-se do fato básico e predominante no domínio das atividades em discussão, qual seja a escassez de recursos em face da demanda quanto ao desejável e necessário, examinaremos, sob o

ângulo conceptual, as possíveis modalidades, ou técnicas, para ordenar a elaboração orçamentária, modalidades que não se excluem, antes pelo contrário, podem estar presentes de forma combinada.

Entre outras, há que se fazer referência às seguintes:

- (1) A orçamentação aberta.
- (2) A orçamentação com base em tetos prefixados.
- (3) A mensuração da carga de trabalho e dos custos por unidade.
- (4) A análise das variações quantitativas — aumento ou diminuição — em relação ao orçamento anterior em execução.
- (5) A listagem de prioridades.
- (6) O controle de item por item.
- (7) O enunciado de áreas a atingir, e nestas, a fixação de objetivos a alcançar — final e intermediários sucessivos.

3.2.1. A Orçamentação Aberta

A sistemática de elaboração orçamentária em vigor no Ministério do Exército, permite, para determinadas áreas (organizações militares celulares) que os subordinados apresentem uma estimativa orçamentária singular, implicando em um volume de dinheiro que o subordinado resolve propor com base nas necessidades levantadas a seu critério. Essa estimativa orçamentária singular representa, a rigor, o julgamento, de determinado escalão de comando — justamente aquele que se encontra face às realidades do dia a dia — quanto ao programa ótimo para a unidade ou organização sob comando ou direção, temperado, quando muito, por seu próprio julgamento sobre o que possa ser melhor, no quadro de conjunto da política econômico-financeira do Exército.

Nenhuma restrição lhe é feita; não há limite ao volume de dinheiro que ele pode solicitar.

É conhecida a filosofia do executante neste tipo de orçamentação; sabendo que está sujeito a "cortes" pelos sucessivos escalões coordenadores e revisores, pede duzentos, para ter a certeza de ganhar cem. Mas mesmo assim, quem sabe pedir, ganha mais do que aquele que foi judicioso em sua estimativa, *caso os órgãos de coordenação e de orçamentação, deixem de analisar, em bloco, todas as propostas, à luz de critérios estabelecidos para homogeneizar os pedidos em face de uma política comum.*

Esta é uma técnica que encerra, sem dúvida, certas vantagens, mas que pode ser deficiente caso seus aspectos negativos não sejam corrigidos no curso do processamento global das estimativas orçamentárias singulares.

3.2.2. *A Orçamentação com Base em Tetos Prefixados. Seu Confronto com a Orçamentação Aberta.*

Se considerarmos o procedimento da orçamentação aberta como um extremo, a denominada orçamentação com base em tetos prefixados representa o pólo oposto.

Nessa técnica é estabelecido, *a priori*, um teto que não pode ser ultrapassado pela estimativa orçamentária do subordinado. Esse procedimento, sem dúvida, encerra maiores méritos, em relação ao que se chamou de orçamentação aberta. Entretanto, enquanto nesta última é fácil ao nível superior, de coordenação, de revisão ou de consolidação, adicionar itens que venha a julgar convenientes ou, a deslocar a questão para o nível seguinte de revisão, caso o custo total dos itens desejáveis venha a exceder a uma cifra aceitável, a técnica da fixação *a priori*, de tetos, pode envolver o perigo de se julgar um caso, antes que a evidência seja percebida.

Vamos esclarecer melhor esse ponto da questão.

A razão básica de se solicitar estimativas orçamentárias aos subordinados reside, essencialmente, no fato de que os níveis superiores do sistema, em regra, não dispõem de informações pormenorizadas em grau suficiente, bem como de tempo, para preparar, eles mesmos, os planos e programas das unidades celulares consideradas.

Ao se estabelecer os tetos, *a priori*, como se pode estar seguro de que o teto para uma determinada função ou atividade não é demasiadamente elevado e o fixado para outra não é demasiadamente baixo?

Eis as questões a ter presentes quando se lança mão da modalidade em discussão para sistematizar a elaboração orçamentária.

3.2.3. *A Mensuração da Carga de Trabalho e dos Custos por Unidade.*

Recentemente vem sendo dada ênfase crescente a uma técnica para fins orçamentários que envolve a mensuração da carga de trabalho e custo por unidade.

O fim último desse processo é imaginar unidades de trabalho e determinar sempre que possível os respectivos custos unitários, de modo que o pedido orçamentário possa ser enunciado da seguinte maneira: "Custa X cruzeiros para produzir cada unidade desse tipo de trabalho, se desejarmos produzir 100 unidades o custo será X vezes 100".

Esta forma de abordagem é útil em muitas situações. Entretanto, requer mensurações *quantitativas precisas*, por isso, muitas questões

não podem ser solucionadas pela técnica em aprêço. Sua utilização requer uma aprimorada organização administrativa. Por outro lado, se reveste de aspectos discutíveis, pois indica quais os custos unitários e não quais deveriam ser; mesmo que proporcione uma indicação sobre a qualidade do trabalho produzido, deixa sem resposta a questão relativa aos padrões de qualidades adequados.

3.2.4. *Análise das Variações Quantitativas — Aumento ou Diminuição — em Relação ao Orçamento Anterior em Execução*

Uma modalidade muito comum de orçamentação consiste em solicitar nas estimativas orçamentárias a identificação de itens ou atividades que impliquem num aumento ou numa diminuição em dispêndios, em relação ao orçamento anterior, para os mesmos itens e atividades, devendo ser assinalada essa variação, para mais ou para menos.

Na modalidade em pauta, os revisores das estimativas de orçamento são freqüentemente levados a concentrar sua atenção sobre os acréscimos, em relação ao orçamento do ano anterior, feitos em itens ou atividades da mesma natureza — por exemplo, despesas com diárias — dando pouca atenção ao volume de dinheiro solicitado para a categoria considerada, isto é, não entram no mérito em si da questão; apenas, se preocupam em constatar se houve ou não aumento de dispêndio, em relação ao orçamento do ano anterior, e caso positivo, qual o valor dessa variação.

Esse procedimento é inadequado, pois que o dispêndio que fôra apropriado no ano anterior pode não ser necessariamente correto para o ano seguinte; os fatores em presença podem ter evoluído. Entretanto, forçoso é reconhecer que a massa de trabalho envolvida na revisão orçamentária, exclui a possibilidade do exame de todos os pormenores em cada ano. Mesmo que fôsse possível, não é necessário, desde que as condições permaneçam inalteradas de um ano para outro. Daí a necessidade de se estar atento de ocorrência de mudança, no quadro vigorante no ano anterior, que venha a exigir o exame do mérito da questão em si e não apenas o valor da variação.

3.2.5. *Listagem de Prioridades*

Em alguns casos, é solicitado aos subordinados que indiquem a prioridade dos itens necessários, inclusive a respectiva estimativa orçamentária, objetivando auxiliar os revisores na seleção de itens tidos como mais compensadores, caso não seja possível atender integralmente a toda a demanda.

Este método se alicerça no pressuposto que há de ser feita uma redução orçamentária pela eliminação de um determinado número

de projetos enunciados na parte inferior da lista apresentada, no sentido de trazer a estimativa ao nível de dispêndio desejado.

3.2.6. *Contrôle de Item por Item*

Outra modalidade orçamentária comum reside na aprovação pela autoridade superior de itens tomados isoladamente. Aquisições de equipamentos, projetos dispendiosos e outras características singulares são frequentemente sujeitas a êsse tipo de orçamentação.

O controle de item por item coloca o problema, em cada nível de revisão, nos seguintes termos: "É a proposta desejável, ou essencial ou justificada?". Ou, então, numa questão mais pertinente: "É a proposta mais essencial do que outro uso alternativo dos recursos financeiros em consideração?".

3.2.7. *Enunciado de Áreas a Atingir, e no Âmbito destas, dos Objetivos a Alcançar — Final e Intermediários Sucessivos*

Partindo-se do conceito que a orçamentação é um processo para, de forma sistematizada, relacionar o dispêndio de recursos financeiros sempre escassos em relação à demanda, com a consecução de objetivos prefixados, com vistas a determinadas metas, há um método que pode proporcionar bons resultados.

Consiste no enunciado pelos níveis superiores do sistema de orçamentação das áreas a atingir, e no âmbito de cada uma delas, o objetivo a alcançar — final e intermediários sucessivos com vistas à consecução daquele. Este procedimento combinado com o relativo à fixação de tetos, como base de planejamento, e de orientação complementar que se faça necessária para situar devidamente os órgãos orçamentários quanto aos fins pretendidos, tem o mérito de permitir a combinação de uma direção orientadora de cima para baixo e de participação ativa dos níveis orçamentários normativos, pela possibilidade de apresentação de propostas, de baixo para cima, no quadro daquela orientação.

3.3. *A Predominância da Análise Orçamentária em Termos Quantitativos Relativos, sobre Justificativas com argumentos Qualitativos Tomados em Termos Absolutos.*

3.3.1. *O método geral*

Tendo em vista conferir o máximo de racionalidade possível ao sistema de orçamentação que estamos procurando implantar e desenvolver, torna-se imperativa a utilização da análise quantitativa, como instrumento auxiliar, capaz de assegurar o melhor emprego dos recursos disponíveis, em um dado quadro.

A mencionada análise tem o propósito de proporcionar — a quem cabe decidir sobre a distribuição de recursos — elementos que lhe permitam escolher a linha de ação mais adequada à consecução do objetivo considerado.

Assim, a primeira e mais importante tarefa do integrante de um sistema de orçamentação, em qualquer nível, é identificar os *objetivos* da autoridade a quem compete decidir. Em seguida cabe-lhe formular as *linhas de ação alternativas* capazes de alcançar os objetivos em pauta e empreender uma análise, em *têrmos quantitativos*, objetivando fundamentar a escolha de uma daquelas alternativas.

Nesta oportunidade deve-se assinalar o fato relevante na questão, a saber: *a escolha de uma dada alternativa implica na apropriação de recursos financeiros que deixarão de ser empregados em outros propósitos. Este é, na verdade, o custo da alternativa.*

Para um dado período, no futuro, a maioria dos custos pode ser mensurada em dinheiro, mas sua verdadeira mensuração é em *têrmos* de oportunidades que eles excluem, deslocam ou adiam. Assim, por exemplo, num programa que tenha por objetivo o aumento do grau de operacionalidade das Forças Terrestres, se fôr decidido empregar 50 milhões de cruzeiros em instalações de campos de instrução visando a propiciar o adestramento da tropa e dos quadros, deixarão de ser atribuídos 50 milhões de cruzeiros na aquisição de material bélico.

Portanto, a questão fundamental na orçamentação pode ser sintetizada na seguinte proposição: "Em que base deve ser decidido atribuir X cruzeiros para a Atividade "A" ou invés de atribuí-los à Atividade "B".

Dai surge a função do *critério* a adotar para servir de base de comparação entre as alternativas. Um *critério* é uma regra, ou padrão, pelo qual se hierarquizam as alternativas numa ordem de escolha. A rigor, o critério escolhido fornece um meio de ponderar o *custo* em face da eficiência à luz do objetivo a alcançar.

3.2.2. Os Métodos Particulares de Análise Orçamentária

a — O ENTENDIMENTO INDISPENSÁVEL

Desde que os recursos sempre serão escassos em relação à demanda, a verificação econômica básica que deve ser aplicada, no curso de uma orçamentação, reside na idéia de que a compensação derivada de cada dispêndio, deve valer o seu custo em *têrmos* de alternativas sacrificadas ou deslocadas.

Portanto, a análise orçamentária consiste, basicamente, em uma comparação dos méritos relativos de recursos financeiros disponíveis. Em suma, as decisões objetivando à orçamentação em qualquer nível

devem ser à base de valores relativos. Não há padrão absoluto de valor. Não é suficiente dizer que um dispêndio, para um dado propósito, é desejável ou compensador. *O resultado deve valer seu custo*, e, portanto, mais compensador do que seria se a mesma quantia em dinheiro fosse empregada em outro propósito qualquer.

A escassez de recursos em relação às necessidades nos confronta em todos os níveis de elaboração orçamentária. O dinheiro disponível, num dado ano, permite obter isto ou aquilo e não *ambos*, a não ser que se pulverizem os recursos e se deixe de concentrar esforços para atingir os objetivos selecionados.

Em síntese, os custos devem ser julgados em relação aos resultados que produzirão e esses devem compensar o não atendimento de alternativas que forem sacrificadas ou deslocadas.

Assim, portanto, o gual básico da análise orçamentária, em todos os níveis do sistema, reside na consideração de que os resultados devem valer seu custo; daí, envolver, uma análise de tal natureza, uma comparação de valores relativos. Esta é a idéia central a reter.

b — OS POSSÍVEIS MÉTODOS

Após esse indispensável entendimento, focalizaremos, a largos traços, dois possíveis métodos de análise orçamentária, capazes de proporcionar elementos que possibilitem a formação de um juízo sobre os méritos relativos de diversas alternativas, face aos recursos financeiros disponíveis.

Aos senhores caberá, posteriormente, no exercício de suas funções, dar desenvolvimento a esses métodos.

A denominada análise dos incrementos

A análise dos incrementos se fundamenta no conhecido fenômeno da diminuição progressiva do grau de utilidade de determinado item, à medida que sua disponibilidade aumenta em relação às necessidades. A mencionada análise é também influenciada, complementarmente, pelo fato de que o atendimento de cada demanda é proporcional à sua intensidade, isto é, dadas várias demandas, a tendência é satisfazê-las a todas parcialmente, antes mesmo de ter atendido integralmente a demanda mais intensa por sua essencialidade ou prioridade.

Para um determinado item — por exemplo morteiro 81, ou casas para oficiais — há um número limite de utilidade, além do qual vai perdendo o seu valor. O termo *valor* é aqui tomado como grau de importância para a consecução dos fins a que se destina. Isto significa, grosseiramente, que, à medida que se adquirem mais e mais unidades de cada artigo, as unidades adicionais em relação às reais necessidades passam a se revestir de valores cada vez menores.

Daí o imperativo do planejador que integra um sistema de orçamentação, conhecer quais são realmente as faltas dos diferentes itens, o que implica *num conhecimento, em termos quantitativos precisos, da existência e das necessidades* a serem computadas. Para um determinado item, face ao seu caráter de essencialidade ou então de prioridade, é imperioso completar as faltas, enquanto que para outra categoria basta atingir certa porcentagem, mas nunca ir além das faltas constatadas.

Da eficiência relativa

Um segundo método de análise orçamentária se alicerça na comparação dos méritos das alternativas, em termos de eficiência relativa na consecução de um propósito ou objetivo comum.

A avaliação em termos de propósitos comuns é uma outra forma de dizer que os *meios* alternativos devem ser avaliados em termos de *fins* a serem atingidos.

A análise em termos de propósitos comuns requer uma série de premissas básicas que se encontram nos objetivos estabelecidos pelos órgãos situados no mais alto nível do sistema de orçamentação, ou derivam desses objetivos.

c — DAS LIMITAÇÕES PRÁTICAS DOS MÉTODOS ENUNCIADOS

Os dois métodos que acabam de ser esboçados embora constituam fórmulas teoricamente adequadas para a análise orçamentária, nem sempre, porém, são de fácil aplicação. Tais métodos, como vimos, fundamentam-se na manipulação de elementos quantitativos precisos que traduzem, numericamente, o universo das categorias sujeitas à orçamentação. Entretanto, freqüentemente, não se dispõe das *informações* suficientes capazes de propiciar os dados numéricos precisos quanto aos itens cujo mérito relativo deve ser avaliado. Por isso, a utilização e a aplicação dos mencionados métodos, exigem, preliminarmente, uma organização adequada para sistematizar a busca daquelas informações, bem como o seu processamento em prazos úteis, por forma a atender às imposições de tempo, estabelecidas em um cronograma de orçamentação.

É neste quadro que se insere a recomendação aos órgãos orçamentários de possuírem informações constantemente atualizadas, em termos de dados numéricos precisos, sobre a existência das diversas categorias sujeitas ao processo de orçamentação, bem como das necessidades admitidas para os itens em consideração, projetadas para um futuro previsível. Ademais, pelo vulto de dados numéricos a serem manipulados impõe-se a computação eletrônica nos mais altos órgãos de orçamentação.

Finalmente, para concluir as apreciações que estamos fazendo sobre métodos quantitativos de análise orçamentária, cumpre assinalar que ainda que se disponha de dados numéricos precisos, há de prevalecer a necessidade de julgamento.

Deve ficar bem claro, que a orçamentação, em nível decisório, envolve questões de preferência quanto a valores, os quais se baseiam mais em uma dada filosofia do que propriamente na ciência ou na lógica. Mas isto, não invalida a necessidade do emprego da análise orçamentária quantitativa, para proporcionar, a quem cabe decidir, elementos de apreciação revestidos da maior racionalidade possível. E essa é a tarefa fundamental dos oficiais inscritos neste Estágio.

4. Conclusão

Meus senhores:

O tempo que me foi reservado para esta aula inaugural está praticamente esgotado.

Foram esboçados alguns aspectos que considere fundamentais e essenciais, no domínio do pensamento, numa tentativa para delinear elementos capazes de estruturar uma indispensável teoria de orçamentação, sem a qual, a prática corre o risco de se preocupar mais com os aspectos formais e processualísticos da orçamentação, do que pela essência da questão em si.

Muitas das idéias que foram, aqui, apenas afloradas, devem ser objeto de meditação por parte dos senhores, não só durante as atividades programadas no curso do Estágio que ora se inicia, mas também, e principalmente, no desempenho das funções que exercem no domínio da orçamentação.

Estou certo que o presente Estágio há de gerar efeitos altamente positivos na busca da implantação plena, em nosso Exército, de um sistema de orçamentação que venha permitir a aplicação judiciosa dos recursos financeiros que a Nação coloca a nossa disposição, com o sacrifício do atendimento de outras demandas, por considerar que o seu custo vale o resultado — proporcionar um grau relativo de segurança ao povo brasileiro.

