

Classificação das Contas Públicas e
o Manual das Nações Unidas

J. Teixeira Machado Jr.

Na mecânica do processo decisório, as contas públicas desempenham relevante papel porque exprimem, objetiva e estáticamente, as transações governamentais. Permitem, em sua objetividade, uma visão panorâmica daquilo que o govêrno realizou, através dos demonstrativos contábeis, dos quais os balanços são os mais importantes. No processo orçamentário as contas dão a perspectiva daquilo que o govêrno se propõe a realizar a curto e a longo prazo.

Permitindo uma contemplação estática, as contas possibilitam ao analista, na calma de seus gabinetes, o estudo acurado da situação presente e de suas implicações de modo que possa êle indicar aos responsáveis as decisões mais ajustadas ao interêsse público.

Se, como assevera Guerreiro Ramos (+), "as decisões não ocorrem num espaço abstrato", mas ... "num espa-

(+) Alberto Guerreiro Ramos, Introdução à Análise Sociológica do Fato Administrativo (Trabalho a ser publicado em livro pela Fundação Getúlio Vargas).

ção social concreto onde há elementos materiais, individuais, atitudes, grupos, classes, sindicatos e as influências e pressões da sociedade global e da sociedade mundial" o administrador público - ou o político consciente - precisa, por isso mesmo, de um instrumento que lhe permita avaliar tais relações e reações. De modo geral, porém, as decisões administrativas devem ser expressas em termos de uma unidade, elemento do processo decisório que, parece, escapou à percepção aguda do sociólogo do fato administrativo. Não pode o administrador tomar decisões, ou aconselhá-las aos órgãos políticos, sem que os elementos estruturais, pelo menos, tenham sido expressos em termos de uma dada unidade e, geralmente, esta corresponde à unidade monetária. Outras, todavia, podem ser criadas no processo administrativo, como as unidades de trabalho ou padrões de desempenho a que se referem os teóricos do orçamento funcional. Vê-se, assim, que, se a Matemática não é uma ciência de tomada de decisões, nenhuma decisão pode ser tomada sem o seu auxílio, pois quando se fala em unidades, fale-se correlatamente em número e seus algoritmos.

A importância da classificação das contas surge exatamente no ponto em que permite ao administrador formar, com as mesmas, quadros explicativos da realidade sócio-econômica, expressa em termos de uma unidade adrede escolhida. Daí parte ele para a análise da situação con-

creta e para a dedução de soluções. Estas podem surgir de forma una, i.e., uma única solução se apresenta indeclinavelmente ou, ao contrário, soluções alternativas podem apresentar-se. Às vezes, é o próprio administrador que possui poderes para decidir, outras, as decisões pendem de órgãos políticos.

Sistemas de Classificação

Quando se passa desse plano teórico para o encontro de um sistema classificatório prático, verifica-se, de logo, que há uma multiplicidade de sistemas de classificação de contas. E isto é o que há de mais lógico em administração, pois que as contas são representações ideográficas das transações governamentais, e, necessariamente, existe uma infinidade dessas últimas. As classificações das contas públicas variam no espaço e no tempo. Poderíamos por exemplo, juntá-las segundo um plano regional, para verificar a ação dos governos nas várias regiões de um país. No Brasil, tal sistema teria vantagens imediatamente à vista. Poder-se-ia, porém, utilizar um critério político, tal como fazer a agregação das contas pelas unidades políticas de uma federação, coisa que, também, seria de utilidade numa federação como a brasileira.

Poder-se-ia, ainda, consolidar as contas segundo as unidades administrativas, pelos Ministérios e dentro

dêsses por sua departamentalização. O objeto (especialmente para as contas de despesa) é outra categoria que já teve sua grande voga no Brasil e alhures. Hoje em dia predominam as categorias econômica e funcional, sendo esta última, no que se denominou orçamento programa, verdadeira coqueluche. No Brasil, foram oficialmente adotadas pela Lei 4.320 de março de 1964.

Padronização de Contas

Classificação não significa, necessariamente, padronização e uniformidade. Mas, acompanhando o movimento pela classificação das contas públicas, algumas tentativas, mesmo em plano internacional, têm sido feitas para padronizar e uniformizar a nomenclatura e a apresentação das contas públicas, sob a justificativa de que somente assim poder-se-á ter estatísticas eficientes e que sirvam de padrão uniforme de comparação, como se a Estatística Geral não tivesse meios e processos técnicos para coleta de dados. Esse ângulo do problema permite apenas uma visão unilateral da questão. No momento em que se encaram as contas como representações classificatórias das transações governamentais e se está imbuído da necessidade de o administrador ter uma visão completa e objetiva dessas transações para tomar as decisões mais equilibradas e haja um resultado de sua ação, a padronização e

uniformidade das contas, para fins estatísticos, cede lugar à categoria sociológica mais alta do processo de tomada de decisões que permeia e infiltra tôda a administração pública moderna.

Não se pode, então, exigir padronização de contas, porque, simplesmente, não se pode exigir a uniformidade e a padronização no processos de tomada de decisões. O govêrno brasileiro não pode decidir da mesma forma por que o faz o govêrno francês, inglês, soviético ou norte-americano. Mesmo, dentro de uma nação, não é possível tipificar o processo decisório. Como exigir, por exemplo, que o govêrno de São Paulo decida, com a mesma estrutura de contas que o govêrno federal, quando suas fontes de receita e seus problemas são diversos? Como conceber que o Estado da Paraíba utilize as mesmas contas que o Estado da Guanabara, quando suas transações são diferentes se não diversas, quando suas estruturas sócio-econômicas possuem peculiaridades próprias das regiões em que se situam e do desenvolvimento que cada qual já usufrui? Por que exigir, se pensamos em têrmos de tomada de decisões e consideramos as contas como um dos instrumentos de que o administrador dispõe para êsse processo, por que exigir, perguntamos, que o Município de Poços de Caldas, essencialmente turístico, disponha das mesmas contas que o de S. Bernardo do Campo, onde se localiza o cerce da indús-

tria automobilística brasileira? No entanto, isto é o que faz a lei federal 4.320/64, seguindo as pegadas do antigo decreto-lei 2.416/40 ⁽⁺⁾, e adotando uma visão estreita, anti ou asociológica, do problema.

O Manual das Nações Unidas

Não foi êsse, felizmente, o entendimento que as Nações Unidas deram à classificação das contas públicas, compreendidas estas como representação ideográfica das transações governamentais.

O "Manual para Classificação Econômico-Funcional das Transações Governamentais" deixa grande margem de flexibilidade para o administrador de cada país, de cada província, de cada município, de cada região, de cada programa, e em dado tempo, sem embargo de que permite resumos padronizados para efeitos estatísticos e consolidações gerais das transações que afetam o setor público.

Desde a publicação do primeiro trabalho sôbre

(+) O livro "Classificação das Contas Públicas", que está sendo elaborado sob nossa responsabilidade, abordará, de modo mais circunstanciado, êste problema da padronização e uniformização de contas.

classificação de contas públicas (+) até o lançamento do presente Manual, as Nações Unidas modificaram o entendimento do problema e trouxeram contribuição valiosa ao seu esclarecimento. Basta verificar que a própria designação dos trabalhos conceituou pontos de vista, senão diversos, pelo menos diferentes. O primeiro consubstancia um estudo sôbre a classificação das contas públicas, de natureza mais teórica, onde abundam as definições, sem sistematização no que tange aos setores em que se divide a economia nacional. Sua parte prática constitui-se tão somente de transcrições de exemplos colhidos nos países que já possuíam, à época, sistemas classificatórios avançados, tais como os Estados Unidos, Suécia, União Soviética, Itália.

O nôvo Manual, ao contrário, tem um escôpo muito mais amplo e abrange uma parte prática muito mais considerável. Verifica-se, de logo, que não se trata apenas de classificar contas, mas de classificar transações governamentais. A conta deixa de ser o foco principal para aparecer como um instrumento representativo das operações que os governos realizam. Estas é que ganham o primeiro

(+) Budgetary Structure and Classification of Government Accounts (U.N. publication; sales number 1951 XVI.3) traduzido em português por Aluisio L. Pinto para a Fundação Getúlio Vargas, CAP nº 52 - Estrutura Orçamentária e Classificação das Contas Públicas.

plano, o interêsse primordial. A conta é o fato adjetivo formal. A parte teórica do Manual visa, precìpua, a esclarecer os princípios fundamentais que norteiam a classificação econômica e funcional das operações realizadas por um govêrno, bem como a estabelecer o roteiro para o processo prático da ação classificatória. Quase que as rotinas. Já agora, o setor público aparece perfeitamente caracterizado em contraste com o setor privado e aquêle convenientemente dividido pelos tipos principais de empresa que opera. O Manual vem a ser, na realidade, um modelo heurístico. Resta saber utilizá-lo com sabedoria.

Os Tipos de Classificação do Manual

Como já dissemos, as Nações Unidas decidiram-se pelas classificações econômica e funcional, conjugando-as para obtenção do esquema econômico-funcional, no qual, ao mesmo tempo, tem-se a visão do impacto das transações governamentais na economia e a programação governamental a curto prazo, ou, em outras palavras, possibilita verificar como as funções governamentais incidem em categorias econômicas tais como custeio, transferências e investimentos, distribuídas, uma e outras, pelos subsectores do setor governamental: empresas industriais, empresas auxiliares, empresas financeiras e "govêrno direto". É, na realidade, uma classificação tridimensional.

A consolidação final é feita dentro do governo central e dentro de cada governo local, possibilitando o levantamento de resumo geral de todo o setor público.

Governo local, para o Manual das Nações Unidas, é todo o governo com autonomia distinta da do governo central. Julgamos que essa parte tem especial interesse para o Brasil, face às peculiaridades do nosso regime federativo, no qual os Estados-membros e os Municípios possuem participação muito grande no conjunto geral das transações governamentais, mas, ao mesmo tempo, dependem, em grande parte, das decisões oriundas do centro. São eles responsáveis por uma série de decisões e de operações que, certamente, têm influência básica em qualquer programa estabelecido pelo governo federal para conhecimento e controle da conjuntura econômica nacional e distribuição da responsabilidade pelos programas entre as três esferas de governo. É imprescindível, portanto, que, ao formular decisões que comprometam a nação como um todo, os responsáveis pela política nacional estejam advertidos do montante das operações que deverão ser realizadas pelos governos locais, quer sob o ângulo do impacto econômico dessas operações, quer ainda sob o prisma dos programas que cada um deles deve levar a cabo, a fim de evitar duplicações e desperdício de esforços e de dinheiro. Para tanto, parece-nos, o conhecimento das técnicas in-

troduzidas pelo Manual das Nações Unidas, para classificação das transações governamentais pode ser de imensa utilidade aos planejadores e administradores, em geral, no Brasil.

Aplicação do Manual

Por fim, cumpre salientar que as Nações Unidas não pretendem impôr o Manual aos governos membros; êstes é que têm a obrigação de tirar dêle o melhor proveito em suas administrações. O Manual é um modelo, um guia, um padrão.

Pode-se verificar, por exemplo, que o govêrno francês, desde a reforma do seu sistema orçamentário pela lei orgânica de 2 de janeiro de 1959 vem adotando uma classificação econômico-funcional que muito se aproxima do padrão aqui estudado, sem, contudo, ser-lhe exatamente igual.

Também a implantação do orçamento programa aos países da América Latina, especialmente Venezuela, Equador, Chile e Paraguai, sob a orientação da CEPAL, não tem seguido rigidamente o esquema do Manual, embora os traços gerais sejam tirados dali. A apresentação do orçamento da Venezuela que tivemos ocasião de examinar por nímia gentileza do Escritório da CEPAL no Rio de Janeiro possui características próprias, adaptando-se à situação existente naquele país.

Cumpre, como já referimos, que os governos nacionais, bem como os locais, façam um esforço decidido para melhorar suas técnicas de classificação de contas e, por consequência, seus orçamentos e suas decisões.

Não é de se esperar que a classificação econômico-funcional seja a última palavra no assunto, pois a evolução da administração pública e as contingências de cada país e de cada fase da história de um povo pode determinar o aparecimento de novos interesses e novas necessidades que condicionarão o desenvolvimento de outros esquemas de classificação das transações governamentais, sobretudo quando estas se alterarem no espaço e no tempo. Já salientavam os técnicos do Ministério das Finanças da França:

"Tout plan de classement présente un caractère conventionnel et les actions de l'Etat sont trop complexes et trop multiples pour se laisser aisément enfermer dans un cadre rigide. Aussi, les solutions retenues sont elles souvent le fruit d'un compromis entre le souci de serrer la réalité et celui de respecter la logique; elles ne prétendent pas être définitives et une analyse plus poussée montrera, sans doute, leurs imperfections et les améliorations à apporter. (+)

Estamos convencidos de que o Manual das Nações Uni

(+) Ministère des Finances, Statistique et Études Financières, Ano 16, Nº 183, Março de 1964, p. 209.

das constitui, hoje, um elemento indispensável para a classificação das transações governamentais em qualquer nação, podendo servir de poderoso instrumento para a administração orçamentária e para o planejamento dos governos e de valioso auxiliar para os cursos da Escola Brasileira de Administração Pública e instituições congêneres.

