

As Relações Entre o Legislativo e o Executivo no Govêrno Norte-Americano, em Matéria Orçamentária ()*

(Ponto de vista do Executivo)

FREDERICK J. LAWTON

(Trad. de DULCY MELGAÇO FILGUEIRAS)

CABE-ME, nesta série de conferências, apresentar-vos algumas observações sôbre as relações, em matéria orçamentária, entre os poderes Legislativo e Executivo. Desenvolverei minhas observações do ponto de vista dêste último, mas não considero seja meu encargo esboçar qualquer ponto de vista institucional. A não ser que logremos dominar o complexo conjunto das relações do Legislativo com o Executivo e nos libertemos das limitações inerentes à nossa própria experiência de trabalho, não chegaremos a conclusões satisfatórias nesse terreno.

Como não ignorais, encontro-me no lado do Executivo; não o esqueçais, pois, ao acompanhardes o fio de minha argumentação. No entanto, eu próprio gostaria de pôr de lado qualquer critério particularista, retendo apenas o que julgo sejam condições indispensáveis a um govêrno eficiente. Tais condições são de grande importância numa época em que os Estados Unidos assumem imensas obrigações, tanto no que diz respeito ao bem-estar e segurança do povo americano, como em relação à sobrevivência da liberdade no mundo.

I

Examinarei, em primeiro lugar, certos fatôres que regulam as relações entre o Legislativo e o Executivo. Tratarei, mais tarde, embora superficialmente, de algumas recentes sugestões no sentido de fortalecer o Congresso nas suas atividades orçamentárias.

Considera-se, freqüentemente, o problema das relações do Executivo com o Legislativo uma consequência inevitável da separação dos poderes.

(*) Constitui êste ensaio uma das conferências da série JUMP-MCKILLOP sôbre Administração Pública proferida na Escola de Formação do Ministério da Agricultura (*Graduate School of the United States Department of Agriculture*), em 9 de abril de 1953. Foi publicado pela *Public Administrative Review*, vol. XIII, verão, 1953, n.º 3.

É certo que o sistema de divisão de poderes, expressamente estabelecido pela Constituição, não encontra equivalente em nenhum outro sistema político; em nenhum outro país tampouco se poderá observar distinção tão nítida, como a que estabelece a nossa Constituição, conferindo o poder legislativo ao Congresso e o poder executivo ao Presidente, se atentarmos em que este corporifica um poder governamental equivalente.

Mesmo assim, torna-se fácil verificar que a separação dos poderes seria algo de completamente diferente se não operasse em função de um sistema eleitoral propício ao sectarismo e aos grupos de pressão; seria algo de completamente diferente se agisse sob a influência de um sistema de partidos que por sua vez suscitasse a união de interesses, em torno dos problemas gerais da ação governamental, — tão significativos para os membros do Congresso como para o Presidente. Noutras palavras: aquêles que simplesmente atribuem à separação dos poderes as complicações das relações legislativo-executivas, vêem apenas uma parte do quadro geral; a outra parte explica-se pelas leis que dificultam o funcionamento do Congresso como instituição unificada, capaz de se dirigir a si mesma.

Sem dúvida a experiência nos ensina que o tipo mais produtivo de sociedade é o existente em nosso país. Uma sociedade diversificada, porém, deve refletir sua estrutura na composição do Legislativo nacional; doutra maneira, seria difícil estabelecer como se alcançaria uma representação democrática. O que importa, pois, para o objetivo a que viso, é lembrar que os fragmentários efeitos da representação de interesses no Congresso contradizem o seguinte axioma prático: A tarefa de governar exige uma estrutura unificada.

Sob este aspecto, o poder Executivo, de acôrdo com a Constituição, é mais bem organizado. Atendendo a razões persuasivas para a época — e cada vez mais persuasivas em nossos dias — os constituintes americanos insistiram em dar às atividades executivas da Nação, uma direção única, através de uma chefia executiva singular. Tal deliberação conferiu ao Executivo poderes suficientes para reunir, numa fórmula única de trabalho, interesses diversos, tendo em mira a consecução do bem comum. Quanto ao Congresso, continuou, em grande parte, sem um mecanismo adequado para promover e pôr em execução programas equilibrados, destinados à consecução dos objetivos de interesse nacional.

À luz destas considerações, torna-se evidente que as relações do Legislativo com o Executivo continuarão a ser moldadas pela inexorável realidade do governo de tipo congressional e presidencial. As naturais influências e pressões que regulam uma sociedade de grupos de interesses autônomos manterão normalmente o Congresso e o Presidente em trilhas diferentes.

A razão básica, como já tentei indicar, não provém simplesmente da separação entre os poderes Legislativo e Executivo; decorre, sim, das diferenças de perspectivas políticas que são, por sua vez, influenciadas por diferentes relações de interesse. A perspectiva do Presidente é, necessariamente, de âmbito nacional e não local.

II

No fundo dêsse panorama distingue-se de maneira duplamente expressiva o já comprovado valor do sistema orçamentário nacional. A elaboração de um plano anual de trabalho para o governo federal permitiu que se estabelecesse uma ponte entre os poderes Legislativo e Executivo. Os congressistas que, há trinta anos, elaboraram a Lei do Orçamento e Contabilidade (*Budget and Accounting Act*) encontraram um meio de cooperação entre dois poderes, que desde então, como processo governamental básico, se tem revelado eficiente. Nesse sistema, em que o trabalho fundamental é realizado em grande escala pelo Executivo, o Congresso munuiu-se de uma base prática, a fim de prefixar, anualmente, aos Ministérios os programas e o grau em que cada atividade, separadamente, deve ser executada.

A evolução do processo orçamentário introduziu preciosos aperfeiçoamentos no controle exercido pelo Congresso sobre o Executivo. Quando necessário, a legislação confere, em termos genéricos, responsabilidade e autoridade aos Ministérios. Todavia, mesmo quando um órgão executa funções definidas em lei, ainda assim dispõe êle de ampla autonomia para determinar a parcela — grande ou pequena — que em cada tarefa deve ser executada. O orçamento é como um mecanismo destinado a introduzir lubrificante nas engrenagens do Governo. E atribui ao Congresso a oportunidade ampla de estimular, numa base anual, os objetivos dos Ministérios e de determinar a forma por que êstes deverão executar suas atividades legais.

O orçamento, todavia, é também uma ponte entre o Legislativo e o Executivo, porque estabelece um método para chegar-se a resoluções políticas e administrativas de maneira clara e ordenada. De acordo com a Lei de Orçamento e Contabilidade cabe ao Presidente apresentar anualmente ao Congresso a proposta de orçamento geral, bem como o plano de trabalho de todo o Governo. Reconheceu-se, claramente, que só o Presidente, em conformidade com a Constituição, podia dar os fundamentos da responsabilidade política a uma proposta orçamentária. Reconheceu-se também que somente êle, como Chefe do Executivo, estava em posição de fornecer ao Congresso quaisquer informações técnicas detalhadas que lhe proporcionassem os órgãos que compõem o Poder Executivo. Em compensação, ganhou o Congresso, dessa maneira, uma base mais sólida para o exame crítico e para a aprovação final do orçamento proposto pelo Presidente.

Costuma-se ressaltar a importância da Lei do Orçamento e Contabilidade, como pedra fundamental de uma administração de responsabilidade. Talvez fôsse mais útil salientar, aqui, o que estimaria chamar a importância constitucional dessa lei. Seu valor reside na consecução de um método estável de cooperação entre o Executivo e o Legislativo. As conseqüências dessa colaboração são cada vez maiores, pois o orçamento tornou-se documento chave, regulador de tôdas as atividades do governo federal.

O processo orçamentário, como método de cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo, se desenvolve através de três fatores básicos. O primeiro dêstes, embora, no meu entender, não seja algumas vezes levado em grande consideração, é o reconhecimento mútuo, por parte de ambos os pode-

res, da necessidade de se encarar o orçamento como uma cooperação de esforços. Somente quando se reconhece que a elaboração do orçamento pressupõe colaboração é que se podem esperar maiores benefícios do processo orçamentário. O segundo é o exercício integral da responsabilidade do Presidente — desobrigando-se da competência constitucional de chefiar o Poder Executivo — em virtude do orçamento que submete ao Congresso. Advêm as maiores vantagens para o próprio Congresso quando ajuda a manter essa responsabilidade incondicional do Presidente. O terceiro elemento, indispensável ao sistema, é o fluxo contínuo de informações orçamentárias, oriundas do Executivo para o Congresso.

Quando procuro frisar o que representa para o Congresso a responsabilidade direta do Presidente, não pretendo insinuar que este ignore ou deva ignorar os interesses de seus principais auxiliares, os responsáveis pelos órgãos executivos. De fato, a elaboração do orçamento, por parte do Executivo, constitui tarefa de grandes proporções e de ritmo intenso, exigindo, em seus vários estágios, o parecer de vários funcionários de responsabilidade. Eis o que se torna, ao mesmo tempo, bom e inevitável. Uma das razões para que haja tão ampla participação nas decisões orçamentárias decorre do fato óbvio de ser a tarefa de elaboração orçamentária, para todo o Governo, demasiado grande para ser executada por um único órgão, mesmo quando esse órgão recebe pela legislação atribuições explícitas como é o caso do Bureau do Orçamento.

Não menos importante é o fato de o Presidente dificilmente falar em nome do Executivo sem estar certo de já ter recorrido a todos os tipos de orientação que lhe possam fornecer seus assistentes. Para apresentar um orçamento metuculoso, o Presidente deve confiar muito não só nos fatos, senão também na opinião judiciosa de administradores experientes e dotados de acuidade política. A consulta é, em essência, um meio de permuta. Noutras palavras, embora o conselho mais sábio não tenha, automaticamente, força sobre aquêle a quem compete tomar decisões, em circunstâncias normais, contudo, não lhe será fácil desprezar sugestões sensatas, desde que lhe tenham sido elas oferecidas.

Além do mais, como ponderou certa vez conhecido observador, possuam ou não ambição política, os Ministros podem julgar-se em situação de concorrência com o Presidente e mostrar-se pouco solidários com este nas matérias que afetam as repartições integrantes dos Ministérios que dirigem. Torna-se claro, portanto, que o orçamento apresentado pelo Presidente talvez fôsse relegado a segundo plano no Congresso, se funcionários de prestígio entendessem de lhe mover oposição.

Quando o Presidente apresenta ao Congresso o orçamento, submete-lhe, conseqüentemente, um documento que provém de muitos entendimentos vitais; cumpre-lhe manter e defender, porém, a integridade das decisões que resultem de seu ponto de vista mais geral. Pode-se ter quase certeza de que, na execução do processo orçamentário, os vários pontos de vista especiais, dentro do poder Executivo, encontram aceitação; contudo, esses pontos de vista especiais não podem sobrepujar os mais genéricos pontos de vista peculiares à Presidência.

Em resumo: a pressão exercida dentro do Executivo, a favor de determinados objetivos profissionais, tais como, promoção de vendas, trabalho, agricultura e grande número de outros mais, é compensada por forte contra-pressão oriunda da coordenação a favor de soluções gerais. Mas a harmonização de situações não se consegue através da autoridade e sim pela consonância de idéias. Não se deve, sem dúvida, presumir que o resultado final seja perfeito; o importante é que êste venha, tanto quanto possível, a representar uma posição genérica do Poder Executivo, aceita de maneira geral por todos os interessados.

O que não fica muito claro é até onde o processo orçamentário, ao sintetizar as diretrizes do Executivo, coloca no primeiro plano, ao mesmo tempo, os pontos de vista de grupos de interesse e as prováveis preferências que surgirão no Congresso. Uma das razões é que o Presidente fica naturalmente ansioso por apresentar um orçamento que agrade tanto à opinião pública, como à maior parte dos que exercem influência na arena política. Na qualidade de Chefe do Executivo, empenhado em realizar o programa do seu governo, êle tem, evidentemente, mais interesse em apresentar um plano de trabalho prático do que um documento de propaganda.

Além disso, não há dúvida de que os Ministérios mantêm em muitos casos relações estreitas com determinadas clientelas, comissões especiais ou com elementos preeminentes do Congresso. Disso resulta que as sugestões apresentadas, dentro do Executivo, para o orçamento presidencial, veiculam também aspectos externos. Tais sugestões esclarecem não só quanto às preferências ministeriais senão também quanto ao cenário político, principalmente quanto às tendências do pensamento geral do Congresso.

Assim, o Presidente, quando toma suas decisões em matéria orçamentária, tem a vantagem de contar com diferentes fontes de informação. Suas decisões se baseiam nos resultados de exames efetuados dentro dos Ministérios e, em seguida, num estágio superior, no Bureau do Orçamento (*Bureau of the Budget*). Tudo isto serve para entrosar os programas governamentais: a execução das atividades com as necessidades do ano financeiro seguinte. Mas o Presidente também tem, diante de si, o quadro das posições defendidas pelos grupos de interesse, pelas Comissões parlamentares de Orçamento e pelas flutuações da opinião pública, bem como, de uma maneira geral, o panorama sentimental do Congresso. A êsse respeito, o Bureau do Orçamento se sente obrigado a notificar o Presidente sôbre quaisquer aspectos da política orçamentária geral do Congresso, especialmente os pontos de vista das Comissões de Orçamento e os de outras comissões parlamentares que tenham responsabilidades semelhantes às do próprio Bureau do Orçamento.

Sem dúvida, sempre haverá ocasiões em que o Presidente há de sentir-se no dever de fazer pressão, a fim de que os membros do Congresso venham a concordar com os pontos a respeito dos quais tenham atitude neutra ou mesmo negativa. Atrair a atenção do Congresso para tais casos — inclusive aquêles que não gozam da popularidade geral — é um dos ônus que pesam sôbre o estadista. Constitui, aliás, aspecto característico do governo do tipo congressional e presidencial. Por outro lado, para despertar interesse comum pela forma por que encara tais problemas, necessita o Presidente levar em consi-

deração o provável apoio que poderá granjear, para suas propostas, dentro do Legislativo.

Na condição de órgão *staff* do Presidente, o Bureau do Orçamento não exerce influência direta no exame do orçamento feito pelo Legislativo. Sua influência é indireta e limita-se a proporcionar informações úteis às comissões orçamentárias. Convém, todavia, lembrar o seguinte: o orçamento, como é apresentado, expressa as recomendações políticas do Presidente. O Bureau do Orçamento, portanto, não tem posição política própria, nem se pode esperar que, em virtude de seu caráter *staff*, se afaste da orientação política traçada pelo Presidente. O que o Bureau se propõe fazer — e para tanto está razoavelmente aparelhado — é servir como fonte fidedigna de dados e de informações elucidativas.

Somente de forma acessória dilata o Bureau do Orçamento, externamente, suas funções de órgão informante e, mesmo assim, só quando solicitado pelo Congresso. Por exemplo, pode-se dar ao Bureau, mediante estipulações constantes do documento orçamentário, autorizações especiais para encarregar-se de certos problemas orçamentários de menor monta, tal como a aprovação de transferência de fundos. Pela lei geral, o Bureau tem a competência adicional de comunicar prontamente os casos em que a utilização de fundos por parte dos Ministérios possa produzir *deficits*. Algumas vezes, o Congresso encarrega o Bureau de indicar quais as reduções que deverão ser introduzidas no plano apresentado pelo Executivo, a fim de atingir montante por ele próprio estabelecido, por ocasião do exame do orçamento presidencial. Contudo, muito raramente isto ocorre.

Existem diversas maneiras de o Bureau do Orçamento prestar informações ao Congresso. Em primeiro lugar, de acordo com a própria Lei do Orçamento e Contabilidade, o Bureau pode fornecer dados que lhe requeiram quaisquer das Comissões do Congresso ligadas aos problemas financeiros, quer se trate da receita, quer da despesa. Tais solicitações variam em número e são geralmente mais frequentes no período em que o orçamento está sendo preparado pelo Executivo e quando os elementos começam a ficar prontos para as sessões realizadas pelas Comissões Orçamentárias.

Outra forma de anualmente aparelhar-se o Congresso de informações orçamentárias, provindas do Executivo, é através dos depoimentos do diretor do Bureau do Orçamento ou de outros funcionários desse órgão. Em geral são as próprias repartições interessadas que fornecem explicações circunstanciadas sobre matéria orçamentária quando as exigem as Comissões de Orçamento. De regra, o depoimento prestado pelos funcionários do Bureau do Orçamento se circunscreve a matérias de importância geral para o poder Executivo, como um todo, ou dizem respeito à ampliação de informações já antes apresentadas pelos funcionários das próprias repartições.

Como é fácil de prever, há, em geral, discussões entre os elementos auxiliares das Comissões de Orçamento e os do Bureau do Orçamento. Tais discussões, contudo, têm em vista problemas específicos, respeitando-se diferentes responsabilidades institucionais dos dois setores, de acordo com a Lei de Orçamento e Contabilidade. O Bureau do Orçamento apresenta também

relatórios especiais quando reclamados pelas Comissões Parlamentares. Os pormenores suplementares fornecidos por elementos do Bureau às Comissões de Orçamento e os múltiplos contatos informais mantidos entre elementos daquele órgão e os dessas comissões constituem exemplos de intercâmbio de idéias.

Desejo, contudo, dentro dêsse panorama geral, referir-me especialmente ao papel do Bureau do Orçamento, como órgão assessor (*Clearing-House*) (1) do Presidente. Graças a êsse processo legislativo de esclarecimento — estabelecido pelo Presidente, por sugestão do Presidente da Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados, em 1921 — tanto as Comissões de Orçamento como os órgãos do Executivo utilizam o Bureau do Orçamento para verificar se determinada proposta legislativa está ou não de acôrdo com o programa do Presidente. Essa prática é importante por constituir um sistema esclarecedor que permite às Comissões Parlamentares e a cada membro do Congresso saber a posição do Executivo, com referência a cada proposta do Legislativo.

Como assinalei anteriormente, a importância do processo orçamentário, como método de cooperação regular entre os poderes Legislativo e Executivo, deveria ser sempre reexaminada. Do contrário poderia continuar sendo aceita sem maiores análises. Não me parece inoportuno acrescentar que, nas prolongadas discussões em tôrno da maneira de se aperfeiçoarem as relações legislativo-executivas, em matéria orçamentária, com freqüência se sente que existem possíveis defeitos sérios, a serem ainda sanados. Seria melhor, porém, proceder-se a uma apreciação conscienciosa da estrutura de relações já existentes entre os dois poderes, desde a adoção da Lei de Contabilidade e Orçamento e, especialmente, durante a década passada, de modo a se delinear com proveito um plano futuro.

III

É à luz do que foi dito acima que gostaria de falar, brevemente, sôbre a inócua panacéia, sugerida de quando em vez, nestes últimos anos — a idéia de um Bureau do Orçamento “independente”. Não está perfeitamente estabelecido como se asseguraria tal independência e quais os resultados que dela adviriam.

Para mim torna-se óbvio que essa concepção não se ajusta aos padrões de nosso sistema de govêrno do tipo congressional e presidencial, porque um órgão que fôsse verdadeiramente independente e pudesse tomar decisões financeiras fundamentais com fôrça coercitiva sôbre outros órgãos, seria, na realidade, politicamente irresponsável. Na idéia de um Bureau do Orçamento independente admite-se implicitamente o exercício de uma supremacia burocrática por um corpo de especialistas, dotados de julgamento infalível, a dominar em todos os assuntos. Ora, se alguma coisa ficou provada, através da experiência das três últimas décadas, foi a sabedoria dos congressistas,

(1) Denominação originariamente utilizada por organizações bancárias porém já consagrada em administração para designar instituições que têm função esclarecedora, de caráter absolutamente técnico (Nota da tradutora).

elaboradores do sistema orçamentário, por terem enquadrado o processo orçamentário na estrutura da responsabilidade constitucional.

Outra sugestão que, periodicamente, tem sido formulada, é a do estabelecimento, junto ao Congresso, de um Bureau do Orçamento. Eis uma medida que importaria na transferência do atual Bureau do Orçamento para o Congresso. Se era tal a intenção, a proposta pode conduzir a graves inconveniências, acarretando três conseqüências altamente indesejáveis. A primeira seria o divórcio entre a elaboração e a execução do orçamento, por um lado, e o julgamento do Chefe do Executivo acerca das atividades e dos fundos necessários à eficiente administração dos negócios governamentais, por outro. A segunda seria a eliminação dos contatos íntimos com o Bureau do Orçamento, face à abundância de informações detalhadas obtidas dentro das repartições. A terceira seria a eliminação dentro do processo orçamentário daquele ponto de observação que permite, a quem se encontra na Presidência, obter uma perspectiva de âmbito nacional e melhores condições de coordenação. Se, por outro lado, a idéia de um Bureau dentro do Congresso significasse um órgão para servir de contrapartida ao Bureau do Orçamento, tal como funciona presentemente, a questão se resumiria simplesmente a dotar-se o Congresso de um *staff*, especialmente para as Comissões de Orçamento.

A manutenção desse *staff* não deve, contudo, resultar em duplicidade, ou seja, em que o mesmo trabalho seja realizado em diferentes lugares ao mesmo tempo.

Tanto a idéia de um Bureau "independente" como a de uma agência orçamentária dentro do Congresso tem-se revelado tentadora para aqueles que descobrem remédio simples para o tremendo aumento ocorrido, nos últimos anos, no volume e nos objetivos do orçamento. Ninguém negaria que essa transformação tem criado para o Congresso problemas novos e complexos. Há quarenta anos passados, as despesas com o orçamento federal não chegavam a 700 milhões de dólares, ou seja, cerca de 2,5% da renda nacional total. Àquela época os problemas de administração das despesas, empréstimos e dívidas eram de menor monta que os da atualidade, quando, num ano fiscal, o governo absorve mais de 25% da referida renda. O orçamento federal, na situação atual, é um dos fatores mais importantes da vida econômica e social da nação.

O conhecimento que têm muitos membros do Congresso, especialmente os das Comissões de Orçamento, a respeito das inumeráveis questões orçamentárias e a compreensão com que a elas se aplicam sempre me impressionaram. Contudo, sinto que têm a tendência, quando abordam tais questões, para considerar em primeiro plano, menos as resoluções de natureza ampla, que ordinariamente condicionam o volume e o objetivo do orçamento, do que a complexidade dos seus detalhes em que se emaranham.

Como já sugeri em ocasiões anteriores, o problema se desdobra em duas partes: primeiro, é preciso que o Congresso apure e harmonize a natureza e o número de informações necessárias às estimativas do orçamento, tanto no seu todo como nas suas milhares de partes componentes; segundo, é preciso que se promovam dentro do Congresso as medidas que hão de assegurar o melhor uso dessas informações.

Em relação à primeira parte dêste problema, acredito que haja mal-entendido e uma generalizada má interpretação quanto à natureza das informações necessárias para verificar o rigor do orçamento. Não se aferem seu volume e valor pela multiplicidade de resoluções desconexas a respeito de unidades e atividades isoladas. O ponto fundamental em qualquer orçamento é saber se uma determinada atividade deve ser executada integralmente, e, em caso afirmativo, em que grau. Tôda resolução sôbre cada atividade deve ser tomada à luz dos fatores mais gerais — principalmente do panorama da despesa e da receita, do cenário internacional, das condições econômicas e disposições legais vigentes.

Tais são os tipos de questões com que o Presidente, cada vez com maior freqüência, terá que se defrontar, na elaboração do orçamento. Com bastante antecedência, os próprios órgãos preparam suas estimativas, assentam suas decisões básicas que, acrescidas às despesas obrigatórias em virtude de lei anterior, determinam as linhas gerais do orçamento em preparo. Uma previsão de alteração das condições econômicas, em relação às exigências da lei vigente, por exemplo, pode modificar em mais de um milhão de dólares os programas de despesas com os veteranos. Se se supuserem situações idênticas em relação a outros programas, tal como o de auxílio para assistência pública, pode-se alterar o orçamento federal na parte da despesa, para mais ou para menos, em centenas de milhões.

O Congresso, a fim de proceder a exame minucioso do orçamento, certamente deveria possuir tôdas as informações indispensáveis a uma visão independente e à completa compreensão das necessidades orçamentárias do Governo. Estou inclinado a pensar, contudo, que não se trata, simplesmente, de aumentar o número de dados a serem submetidos ao Congresso. É, antes de tudo, um problema de adequação de tais dados; isto é, em vez de se conhecer mais sôbre os menores detalhes de cada proposta orçamentária, o Congresso pode querer saber mais sôbre matérias, assuntos e problemas que condicionam o orçamento, tanto nas suas partes componentes como no conjunto.

Três tipos principais de decisões parlamentares afetam o orçamento — as autorizações específicas, as apropriações (2) e as medidas fiscais. As leis de autorizações específicas são tratadas pelas comissões próprias. As apropriações são examinadas pelas duas Comissões de Orçamento. A legislação fiscal é apreciada pela Comissão de Finanças (*Committee on Ways and Means*) da Câmara e pela Comissão de Finanças (*Committee on Finance*) do Senado. Em nenhuma situação o Congresso executa êsse trabalho concomitantemente.

(2) O vocábulo *apropriado* não tem, em português, entre os seus significados, a acepção que, em inglês norte-americano, adquiriu o termo *appropriation*. Assim, em inglês, *appropriation* significa crédito (dotação ou verba) orçamentário, autorizado regularmente, i.é., mediante ou não proposta do Executivo ao Legislativo, mas por êste autorizado, e, por isto, pôsto à disposição do seu beneficiário pelo Executivo, por processo administrativo ordinário. A tradução de *appropriation* pode fazer-se com precisão pelas seguintes expressões, usuais no direito orçamentário brasileiro: 1) *verba*; 2) *dotação*; 3) *crédito orçamentário*, mas é óbvio que nessa tradução apenas se presume um montante determinado a ser aplicado em finalidade específica, indicada no ato legislativo, mas não há referência *implícita* a qualquer processo administrativo ulterior, de competência do Poder Executivo, como acontece nos Estados Unidos (N.T.).

O corretivo a esta situação é um dos motivos determinantes da idéia de uma Comissão mista sobre o Orçamento. Em sua forma recente, a proposta — sobrepondo-se à Lei de Reorganização Legislativa (*Legislative-Reorganization Act*) de 1946 — estabelecerá uma comissão de investigação provida de um *staff*, que realizaria para as Comissões de Orçamento o trabalho que a Comissão Mista de Rendas Internas faz agora para a Comissão de Finanças da Câmara e para a congênere do Senado. Manter-se-iam com esta medida os recursos de que já dispõem as Comissões de Orçamento, ao mesmo tempo que um *staff* misto poderia evitar superposição e duplicação no trabalho das duas Casas. Acredito, porém, que a sugestão só apresentaria resultados satisfatórios se as próprias Comissões de Orçamento chegassem à conclusão de que desejavam um *staff* misto e dêle fizessem uso. Na realidade, existe neste ponto profunda divergência.

Minha restrição pessoal a essa proposta, sobretudo quando se atenta na conveniência de dotar-se o Congresso de um método de avaliação das necessidades fiscais, reside no fato de que o papel a ser atribuído à Comissão se refere muito mais à parte da despesa. A sugestão considera somente de maneira perfunctória os dois outros aspectos igualmente importantes nos estudos orçamentários — as necessidades da receita e a legislação sobre autorizações específicas. O lado da receita deve ser considerado em conexão com o lado da despesa. Ainda mais importante, contudo, é a análise dos efeitos fiscais — especialmente dos efeitos sobre os orçamentos subseqüentes — que a legislação aprovada em cada sessão legislativa pode acarretar. Tal análise, no presente momento, escapa à competência das Comissões de Orçamento ou à de qualquer comissão isolada de uma ou de outra das Casas do Congresso.

Outra idéia é a de apresentação de uma lei orçamentária anual única, espécie de contrapartida lógica para a integração financeira alcançada na proposta orçamentária apresentada pelo Presidente. Sugestão mais drástica, muitíssimo discutida nos últimos anos, viria alterar grande número de processos e métodos orçamentários existentes:

1.º) Como afirmação de política parlamentar, estipularia em texto legal o objetivo de equilibrar o orçamento e de estabelecer uma redução na dívida pública sempre que houvesse pleno emprego, produção e poder aquisitivo suficientes.

2.º) Exigiria que os relatórios anuais do Presidente, sobre a situação econômica da Nação, ou as revisões nos estudos realizados pelo Conselho de Assessôres Econômicos, estabelecessem estimativa, para um período de quatro anos, dos níveis aconselháveis de despesa e de receita.

3.º) Daria ao Presidente o veto parcial, já exercido pela maioria dos Governadores.

4.º) Exigiria que as estimativas orçamentárias submetidas ao Congresso fôsem baseadas num balanço de recursos disponíveis.

5.º) Exigiria que houvesse no orçamento uma separação entre as despesas de investimento e as de custeio e, além disso, uma estimativa, devidamente especificada, dessas despesas de investimento para um período de quatro anos.

6.º) Permitiria que as dotações destinadas aos principais programas de investimento, de natureza não militar, fôssem mantidas durante um período de quatro anos.

Considerando-se o assunto como uma experiência de "cristalização" legal da política financeira, é lícito pôr em dúvida se tal política pode ou deve ser invariavelmente baseada em apenas um ou dois objetivos básicos.

Em tempo de guerra, por exemplo, quer faça frio ou calor, mesmo que o índice de produção seja alto e o número de empregados elevado, talvez se torne impossível alcançar equilíbrio orçamentário sem uma drástica majoração de impostos, o que pode neutralizar os esforços necessários à produção de guerra. Semelhantemente, uma lista dos principais objetivos da política financeira sem dúvida deveria levar em consideração a necessidade não somente de se atenderem aos propósitos essenciais ao serviço público, senão também de se criar um sistema tributário justo e equilibrado.

Com referência às programações quadrienais dos limites convenientes de despesa e receita, em conexão com o produto bruto nacional, a experiência do Bureau do Orçamento indica que as estimativas a longo prazo constituem passo importante e necessário à formulação de melhores diretrizes de uma política financeira. Muitos problemas permanecerão, contudo, sem solução, antes que o atual trabalho de pesquisa alcance um estágio que permita o estabelecimento de estipulações legais.

O crescente reconhecimento por parte do público e do Congresso da utilidade dos balanços de recursos disponíveis tem contribuído para uma melhor compreensão da importância econômica da política financeira. Conquanto seja desejável que se dê maior relêvo a essa forma de se encarar a apresentação do orçamento, cumpre assinalar-lhe algumas deficiências. Mesmo avaliando-se o impacto econômico das operações financeiras do governo, a formulação do orçamento à base de recursos disponíveis somente em parte atinge o objetivo. Não estabelece, por exemplo, diferenciação entre as despesas ou receitas que tenham efeitos onerosos ou imediatos sobre a economia e as que os não têm. Além do mais, uma vez que a política financeira não pode apoiar-se exclusivamente em considerações de ordem econômica, torna-se necessário mais de um tipo de apresentação orçamentária que sirva de orientação às decisões políticas. Não existe nenhuma classificação ou apresentação dos fatos orçamentários que se ajuste a todos os propósitos e que atenda às necessidades do Congresso, do Presidente e das repartições.

No que diz respeito à separação entre despesas de custeio e de investimento ou capital, não é de hoje que reconhece o Bureau do Orçamento a necessidade de uma classificação orçamentária que singularize as despesas de investimento ou as de natureza semelhante. Apresentou-se uma análise especial, publicada pela primeira vez no orçamento de 1951, que consistiu num esforço experimental de dar nova classificação às despesas, de acôrdo com a duração e a natureza dos benefícios que delas proviessem. Dados cada vez mais precisos se vêm incorporando, desde então, ao documento orçamentário. Um dos maiores problemas, sem dúvida, é a definição do que seja investimento e despesas da mesma categoria.

A validade por quatro anos de dotações em programas de investimento, pode incentivar planejamentos antecipados e permitir ao Executivo maior flexibilidade nas estimativas de distribuição progressiva dessas despesas, à luz de variáveis condições econômicas. Um planejamento metódico das parcelas a serem adiantadas em tais programas de investimento constitui um dos mais difíceis, porém, dos mais importantes objetivos a se fixarem.

Constitui também o veto parcial uma das mais assinaladas e controversas propostas de reforma orçamentária. As opiniões divergem quanto à necessidade de se exigir emenda constitucional para dar êsse poder ao Presidente ou se uma decisão do Congresso seria suficiente. A necessidade de veto parcial aumenta quando o Congresso utiliza as chamadas "leis gerais" (*omnibus appropriation bill*), como o fez em 1950. Uma lei orçamentária que agrava o problema das "caudas" legislativas apensas às leis orçamentárias. A experiência de 1950 com a lei orçamentária global reforça minha crença de que um projeto de lei constitui base propícia à inclusão de "caudas" legislativas, a despeito das restrições impostas pelos regimentos do Senado e da Câmara. Para fins práticos, contudo, seria preferível se tomassem as providências concernentes ao veto parcial antes de se promover a consolidação das dotações de despesa em um projeto de lei. Infelizmente, as probabilidades de se combater o veto parcial, com êxito, do ponto de vista legal, quando êle se baseia apenas em dispositivos do legislativo, parecem maiores com relação às "caudas" do que relativamente ao montante das dotações.

IV

Os exemplos dados acima são suficientes para mostrar a natureza das propostas que se vêm apresentando nos últimos anos, visando ao fortalecimento das relações entre o Executivo e o Legislativo, que se desenvolveram com tão notável perseverança na vigência da Lei de Orçamento e Contabilidade. Minhas conclusões parecem encerrar quatro pontos principais.

Primeiro: somente um utopista imaginaria que os fatores subjacentes ao govêrno de caráter congressual-presidencial haveriam de desvanecer-se ante simples aperfeiçoamentos introduzidos no processo orçamentário. Melhoramentos sensíveis nas relações executivo-legislativas têm de alcançar mais fundo. O ponto crítico é apurar como o Congresso considera a sua própria organização interna, a fim de que sua unidade e identidade institucionais se consolidem.

Segundo: existe, todavia, completa harmonia de pontos de vista, quanto às possibilidades de se melhorarem os métodos de ação orçamentária entre o Executivo e o Legislativo. Na realidade, em questões administrativas nunca se deverá supor que foi dada a última palavra sobre a maneira de fazer o que quer que seja. Condescendência nessa matéria é um poderoso narcótico. Estou longe, porém, de me ter convencido quanto à qualidade ponderada do exame de cada proposta até agora avançada para melhorar o orçamento. Não sinto tampouco seja de interesse do Govêrno transformar essas sugestões em inflexíveis estipulações legais, quando uma experimentação cautelosa se me afigura solução mais fecunda. Antes de tudo, a atitude de reserva, assumida

pelas Comissões de Orçamento para com muitas dessas propostas, merece, certamente, maior atenção.

Terceiro: bem podia referir-me a esta altura às atividades precursoras do projeto misto de contabilidade, que foi elaborado com forte apoio do Congresso, pela contadoria Geral (*General Accounting Office*), Ministério da Fazenda (*Treasury Department*) e Bureau do Orçamento (*Bureau of the Budget*). O de que necessitamos talvez seja um projeto de elaboração conjunta que esquadrinhe, com cuidado, o assunto aqui discutido, logrando participação permanente das Comissões de Orçamento e de outras Comissões do Congresso. Ninguém poderia antecipar qual fôsse o resultado, mas concorreria para melhorar a situação.

Quarto: em qualquer alternativa por que nos decidíssemos, conviria estar mais perto da terra, da qual tantas vêzes nos temos afastado ultimamente, e rejeitar com firmeza qualquer insinuação de que esta ou aquela inovação produzirá, por si só, economias eficazes. Tentar ousadamente impor idéias é um dos aspectos menos satisfatórios do processo político. Quando se trata de economias significativas nenhum processo ou mecanismo pode automaticamente realizar a mágica. Eis um assunto para ser versado mediante uma inflexível escala de prioridades — e a resistência a tais prioridades generaliza-se por toda a paisagem política.