

# INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

## Política Geral e Função Orçamentária do Estado

(Continuação)

M. ANDRÉ MOLITOR

(Chefe de Gabinete do Ministro da Instrução Pública da Bélgica, Encarregado do Curso Extraordinário da Universidade de Louvain e Presidente da Comissão Supervisora dêsse Instituto)

(Tradução de *Lygia Portocarrero Velloso*)

### II

ÊSSE método que qualifico de racional, eu o apresento de forma um tanto esquemática, ao contrário do primeiro que é caricatural, como caricatural é tudo aquilo que é muito teórico. Mesmo êsse método que indico como ideal não se realiza nunca de forma total. Em todos os países a elaboração do orçamento constitui uma mistura de empirismo e de tendência a um método racional. Os dois sistemas sempre intervindo. E' preciso lembrar que as técnicas racionais vão predominando progressivamente, mas o que ressaltamos aqui e que se torna evidente pela simples comparação dos dois métodos, é que para desempenhar seu papel de programa de trabalho do govêrno, como instrumento de execução de uma política geral, o orçamento deve, efetivamente, tender a ser elaborado de forma racional mais do que empírica. Sòmente assim êle se apresentará como a tradução de uma vontade deliberada de ação, num determinado sentido, e não como o registro de um conjunto de despesas aceito com resignação.

Após essas reflexões de ordem geral, procurei ver como se prepara, concretamente, um orçamento. Em linhas gerais êsse processo é o mesmo na maioria dos países. Para ser mais positivo demonstrarei aqui como é executado na Bélgica.

No meu país, o exercício orçamentário anual começa a 1.º de janeiro. Os orçamentos são primeiramente votados e então entregues até àquela data. A sua preparação exige muitos meses, sendo portanto normal que as atividades preliminares tenham início no ano anterior.

O primeiro ato administrativo é a tradicional circular remetida no comêço de abril, pelo Ministro da Fazenda (Administração do Orçamento) a todos os seus colegas, solicitando que suas propostas orçamentárias sejam entregues, o mais tardar, até 31 de julho e se possível a 1.º

de julho. A circular contém as recomendações clássicas sôbre a necessidade de se reduzir quanto possível os créditos.

Os departamentos reúnem então os dados fornecidos por seus diversos serviços. Êsse encargo é assumido, em cada Departamento, pelo Serviço de Orçamento e de Contabilidade. Os serviços fiscais do Ministério da Fazenda reúnem também as avaliações da receita provável, tendo como base a legislação fiscal existente e eventualmente projetada.

No correr de junho-julho as previsões orçamentárias se concentram no Serviço de Orçamento e de Contabilidade de cada departamento. Êlas são submetidas à Inspeção de Finanças, isto é, aos delegados do Ministério da Fazenda e da Administração do Orçamento, acreditados junto a cada Ministério.

Os inspetores passam as propostas pelo primeiro crivo, assinalando as economias possíveis, a distribuição de créditos mais judiciousa, os defeitos de organização que dão lugar à dissipação de bens. Os resultados são remetidos então ao Ministro da Fazenda e aos Ministros interessados, isto é, àqueles junto aos quais são êles acreditados.

Êsse recebe de seus serviços as propostas orçamentárias e as examina com os seus chefes de administração responsáveis e com os inspetores de Finanças. Êsse exame é interessante e importante para êle em duplo sentido:

a) o Ministro examina se as propostas que recebeu correspondem ao impulso que pretende dar a seu departamento: é uma revisão geral que êle faz;

b) o Ministro estuda, nessa ocasião, as condições de seus serviços e as modificações ou reformas indicadas — pessoal — material — equipamento. Tudo isso está incluído no orçamento.

O Ministro chega então ao total de crédito do seu orçamento. Trata-se das propostas iniciais que vão ser discutidas com o Ministro da Fazenda. Essas cifras são de fato transmitidas a êsse último, por intermédio do Inspetor de Finanças.

A Administração do Orçamento analisa então as propostas que lhe são remetidas por todos os departamentos. Ela as engloba para verificar se a despesa ultrapassou as previsões da receita. Em caso afirmativo, comunica que cada departamento deve reduzir suas propostas iniciais indicando como fazê-lo. Analisa, detalhadamente, os créditos contidos em cada orçamento e sugere as reduções possíveis, em face das indicações da Inspeção de Finanças.

As propostas de cada Ministro e as contrapropostas da Administração do Orçamento (ratificadas pelo Ministro da Fazenda) são submetidas a uma Comissão permanente e de número limitado de Ministros, a *Comissão de Orçamento*, que se compõe do 1.º Ministro, do Ministro da Fazenda e de mais dois de seus colegas. Essa Comissão discute, em presença do Ministro interessado, (conforme já citado) o conjunto orçamentário de cada um. O total é então definitivamente fixado.

Às vezes, se a Comissão de Orçamento não pôde chegar a um acôrdo num ponto complexo ou delicado o Conselho de Ministros é chamado a se pronunciar. Êle é também chamado para aprovar, em linhas gerais, as decisões da Comissão de Orçamento.

Não falta agora senão fazer a apresentação material do orçamento de cada departamento. Se tudo corre normalmente, em setembro os documentos são entregues, conforme exigência da lei declarando que os orçamentos devem ser entregues antes de outubro, na Secretaria da Câmara. Os documentos orçamentários são impressos depois de serem aprovados pelo Rei, em forma de decreto real contendo o projeto da lei orçamentária. Êles são entregues na Câmara onde cada Ministro reivindicará os seus interesses. O Ministro da Fazenda terá ainda o encargo do Orçamento de Vias e Meios (*Budget des Voies e Moyens*). A partir desse momento entramos nos processos parlamentares, no contato entre o Parlamento e o Executivo, que decidimos não abordar no correr dessa exposição.

## B — EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Estamos, presentemente, em outra fase do processo do qual já defini as diversas etapas: aquela na qual a representação nacional assentando nas propostas de despesa e receita que lhes submeteu o govêrno, tem desse autorização para utilizar os créditos abertos, nos limites e condições fixadas pela lei orçamentária e também pela lei orgânica relativa a finanças e contabilidade pública. Já declarei que o bom senso exige a verificação e o contrôle das condições de legalidade, incumbência em última análise, não do executivo, propriamente dito, mas de um corpo ou organismo que deveria ser independente dêle e que, fre-

quentemente, é considerado pelo direito público como uma emanção do Parlamento, da representação nacional. Trata-se de um contrôle externo do executivo.

Pode-se perguntar a um certo momento da evolução política e administrativa de numerosos países, se ao lado desse contrôle exterior não seria indicado promover-se um contrôle interno do executivo sobre a execução do orçamento. Expliquemos porque.

A princípio, uma vez autorizado pelo Parlamento a utilizar os créditos contidos no seu orçamento, cada Ministro os despendia livremente sob a responsabilidade única dos ordenantes e dos contabilistas, em face do contrôle de legalidade exterior do executivo. Cada Ministro, por sua vez, queria ter direito de fazê-lo e julgava que sua responsabilidade ministerial se opunha a que qualquer um de seus colegas interferisse nos seus negócios e verificasse como geria êle o seu departamento.

Essa liberdade absoluta de cada Ministro, em matéria financeira dentro de seu departamento foi, bem cedo, posta de lado

- 1) por razões puramente financeiras
- 2) por razões de organização geral do govêrno.

### 1. Razões puramente financeiras

A tese de liberdade total na utilização dos créditos, cabia, perfeitamente, nos minúsculos orçamentos do Estado liberal: Ela se mantém muito menos bem, em presença das grandes quantias que hoje em dia os orçamentos comportam e também em face das variações bruscas da conjuntura política e econômica, que pode exigir, no correr do exercício, a reorientação de todos os orçamentos do Estado.

Se os créditos são abertos pelo Parlamento que os considera justificados, há vários modos de utilizá-lo num mesmo objeto e pode ser oportuno, no correr dos anos, fazer uma determinada despesa com o crédito e renunciar a outra que aparece como menos urgente.

Enfim, foi um fato verificado pela experiência, que a liberdade total da utilização dos créditos, sem nenhum contrôle, resulta no seu esgotamento, antes do fim do exercício, e na concessão de créditos suplementares.

### 2. Razões relativas à organização geral do Govêrno

Essas razões partem do conceito de orçamento como programa de trabalho do govêrno, conforme desenvolvi na 1.ª parte dessa exposição. Conceito êsse que se vem firmando, progressivamente, na maioria dos países sem, todavia, ter atingido ainda a maturidade. Admitindo-se o princípio devemos aceitar suas diversas conseqüências e entre elas a seguinte: Se um programa de trabalho deve ser elaborado de maneira coordenada a fim de corresponder a uma ação unificada

e de impulso ao poder, deve também ser executado com o mesmo cuidado de coordenação e por esse motivo seria perigoso que de posse desses créditos cada administração os utilizasse sem interferência de uma Comissão de Coordenação. Exemplo: créditos são previstos em um departamento para proteger a agricultura, numa política de subvenção à produção (fixação de preços). Outros créditos são ao mesmo tempo previstos no orçamento particular de um outro departamento para aliviar os encargos do consumidor pesando sobre os preços.

Não analiso a fundo se essa política é sadia ou não, contraditória ou não: exponho o que se passa. Salta aos olhos que um certo controle de coordenação deve, tanto quanto possível, harmonizar o emprêgo e a utilização progressiva desses créditos.

Outro exemplo: utilização dos créditos de pessoal. O Parlamento vota os créditos pedidos, mas o poder executivo deseja proceder a uma reforma administrativa e reduzir progressivamente a x % o número de funcionários. Quer isso dizer que seria necessário obrigar as administrações a não utilizarem inteiramente os créditos de que dispõem para recolocação do pessoal regular licenciado, ou para ampliação do quadro. Isso exige ainda o controle coordenador na execução do orçamento.

Foi em tôrno dessas diversas razões que nasceu a idéia, posta em prática por todos os Ministros de Finanças e nas Administrações do Orçamento, que a autorização dada pelo Parlamento para utilização dos créditos, não constitui a obrigação de utilizá-los e que essa utilização pode ser subordinada a um sistema de controle interno do executivo. E' desse princípio que parte toda a organização dos serviços de controle financeiro e de autoridade, considerados como pertencendo ao Ministro da Fazenda e a seus serviços de orçamento. E' interessante ressaltar que no meu entender os poderes do Ministro da Fazenda, sobre a gestão de seus colegas, são mais amplos ainda no que concerne à execução do orçamento, do que no que diz respeito a sua elaboração. (1) Quais são as modalidades de controle na execução do orçamento? Existem duas principais que analisarei aqui: elas existem portanto e de uma forma ou de outra se manifestam em muitos países.

A 1.<sup>a</sup> é a contabilidade ou controle das despesas empenhadas.

A 2.<sup>a</sup> é o controle de oportunidade da despesa.

(1) N. B. — Esclareço, mais uma vez, que no que concerne à execução do orçamento o controle que citei não é o controle contábil de regularidade ou de legalidade que se realiza em 2 tempos:

a) antes na administração pelo contador responsável que verifica a realidade do serviço feito, a correção do cômputo orçamentário e a disponibilidade do crédito; b) no Departamento de Contas (ou em órgãos em que tenha lugar) que recomeça sob o ângulo do controle exterior suas diversas operações de verificação. Esse controle é essencial mas nada tem a ver com a verificação que expusemos aqui de ordem exclusivamente orçamentária.

Essas duas modalidades se combinam por vezes em um processo administrativo único.

A contabilidade ou controle das despesas empenhadas foi destinada, especialmente, pelos que a criaram, a prevenir o esgotamento dos créditos, isto é, a evitar que o ritmo inconsiderado de despesas sobre os créditos abertos causassem o esgotamento prematuro dos mesmos e a necessidade de se recorrer a créditos suplementares o que, de fato, coloca o Parlamento diante de um caso consumado e compromete o equilíbrio do orçamento e das contas, dando um equilíbrio ilusório de balança fixada sobre papel, no comêço do exercício orçamentário.

Com esse objetivo criou-se em certos países (Bélgica, lei de 21 de julho de 1921; França, lei de 10 de outubro de 1922 (2) um corpo de funcionários dependentes do Ministro da Fazenda e que se denominam controladores ou contadores das despesas empenhadas. Colocados em cada departamento têm eles como função visar todos os empenhos de despesa e registrá-los em face dos créditos orçamentários abertos. Eles seguem o desenrolar da utilização do crédito e informam ao Ministro interessado, recusando o visto se o crédito foi ultrapassado.

Essa instituição tem-se revelado eficaz e prática nesse sentido de impedir, salvo exceção prevista nos processos cercados de garantias especiais, o esgotamento efetivo dos créditos votados pelo Parlamento e as conseqüências desastrosas que daí poderão resultar, especialmente a inflação.

#### CONTRÔLE DE OPORTUNIDADE

O controle de empenho é simplesmente um registro de despesas. O controle de oportunidade é diferente: mais delicado, mais profundo, mais difícil também. Em que consiste ele de fato senão em um órgão de controle emitindo avisos — acôrdos — ou vetos — não sobre a legalidade da despesa mas sobre a oportunidade de fazê-la, com tudo o que inclui esse termo — oportunidade? O que torna mais grave esse controle é o fato de ser exercido dentro dos créditos regularmente votados pelo Parlamento.

Vamos dar vários exemplos da natureza desse controle:

1. Os créditos são previstos para a admissão de pessoal novo e o serviço interessado em colocá-los, procedendo as admissões. Ele comunica essa intenção ao serviço do qual emana a autoridade orçamentária central — chamemo-lo serviço de controle orçamentário. Esse analisa o objetivo visado e declara se é ou não oportuno, isto é, se a situação financeira do país permite ou não essa despesa, seja porque no serviço já exista pessoal suficiente seja porque, segundo seu critério, uma reorganização do pessoal permitiria a boa mar-

(2) Na França o controle das despesas empenhadas é feito somente para as administrações centrais e não para os serviços exteriores, o que constitui uma lacuna bastante grave.

cha dos serviços sem necessidade de admissões suplementares.

2. Um departamento se propõe a conceder subvenções a uma empresa ou organização particular: teatro, estabelecimentos de ensino, subvenções econômicas. Nesse caso também, o controle de oportunidade consistirá em emitir opinião sob o ponto de vista de saber se é ou não oportuno conceder essa subvenção.

Existem despesas que por sua natureza escapam porém a esse controle de oportunidade, uma vez que o princípio foi admitido. Ex.: os *pagamentos mensais e tudo que é fixo*.

Em geral, os funcionários e serviços encarregados desse controle têm como função específica emitir opinião, somente, quanto a oportunidade orçamentária sem se imiscuir na gestão dos serviços controlados, isto é, não substituir o serviço ou o pessoal encarregado de sua gestão. Mas no ponto de vista teórico — e a prática o confirma superabundantemente — vê-se que é impossível, ainda que se tenha muita discricção, proceder a um controle de oportunidade sem colocar em discussão os problemas que dizem respeito à política geral ou privada, ou ainda especializada, que um Ministro é encarregado de exercer em seu departamento e das quais tem a responsabilidade perante o Parlamento e a opinião pública. E' nesse ponto que reside a gravidade do controle de oportunidade.

Essas indicações sobre o controle de oportunidade nos levam a dar breves informações sobre o que se poderá chamar de sua organização técnica. O controle de oportunidade emana do Ministro do qual depende a previsão orçamentária central (e em regime presidencial do serviço que tem essas atribuições).

a) E' exercido pelos serviços centrais desse Ministro, e em certos casos, por delegados exteriores desse Ministério, acreditados junto aos diversos departamentos (é o caso do Inspetor de Finanças da Bélgica).

b) Tem às vezes um caráter de opinião e o Ministro interessado poderá solicitar outra. Comumente êle exige o acôrdo formal do Ministro que exerce a previsão orçamentária ou de seus delegados (sem direito a veto). Em certos casos é feito um apêlo ao Conselho de Ministros ou à Comissão restrita de Ministros (Comissão de Orçamento na Bélgica).

c) Pode conter tôdas as operações que encerram despesa ou somente algumas. As regulamentações nacionais variam fortemente de acôrdo com os hábitos políticos e as tradições administrativas.

Na Grã-Bretanha o controle de oportunidade do Tesouro é um princípio geral e envolve tôdas as operações dos seus diversos departamentos. De fato, êle varia de um departamento a outro segundo o grau de confiança que o Tesouro lhes dá: admirável exemplo de autoridade e de disciplina administrativa. Por exemplo, para um departamento antigo cujas tradições de sabedoria e de economia estejam bem fixadas, o Tesouro renuncia ao controle das despesas inferiores a (x)

milhares de libras. Ao invés disso, a um departamento que não possua essa tradição e que tenha sido recentemente criado, êle imporá um controle de oportunidade completo e integral.

Na Bélgica o controle de oportunidade é geral e não somente um princípio mas um fato. A sua dispensa, não se dá senão a título excepcional em algumas categorias de despesa o que torna muito pesado esse controle em nosso país. Existe, porém, um sem número de delegações ligadas aos organismos de controle.

Ressaltarei que se a contabilidade das despesas empenhadas e o controle de oportunidade são as principais modalidades de disciplina interna do executivo, no controle e execução do orçamento, elas ainda não estão generalizadas. A França e a Bélgica possuem um sistema paralelo de controle das despesas empenhadas. Por outro lado, a França não possui, propriamente dito, o controle de oportunidade, enquanto que na Bélgica e na Inglaterra êle está muito desenvolvido, sob forma mais generalizada e inquisitorial no primeiro país e sob forma mais leve e bastante diferente no segundo.

Essas não são também as únicas modalidades de controle interno, na execução do orçamento. Existem outras de conceitos bem diferentes mas, que sob o plano técnico, são também eficazes. Nos Estados Unidos, por exemplo, existe um sistema do qual se pode dizer que tem efeitos análogos sobre o controle do empenho e da oportunidade, ainda que se manifestando de modo diferente. Os créditos concedidos aos departamentos, por voto do Congresso, são subdivididos em cotas trimestrais de importância aliás desigual, segundo a natureza e o ritmo das despesas em questão. Cada cota é posta à disposição do departamento "Despesa" após ter êsse justificado perante os órgãos de controle orçamentário, o ritmo da despesa, a cota precedente e o que afeta a novas despesas na cota futura. E' o que se poderia chamar de sistema das "autorizações de empenho".

Não me estenderei mais sobre as modalidades de controle da execução do orçamento porque cheguei a reflexões sobre a incidência política desse controle. A situação criada por sua existência me parece conter:

- a) conseqüências de ordem constitucional;
- b) conseqüências de ordem política e administrativa que examinaremos separadamente:

#### *Conseqüências constitucionais dessa situação*

O poder de controle na execução do orçamento, que a lei confia ou que o govêrno aceita delegar voluntariamente a um departamento que faça parte do executivo, não é feito sem que envolva certos problemas de ordem constitucional.

Precisemos, imediatamente, que num govêrno do tipo presidencial, o problema constitucional não aparece. Com efeito, nesse sistema o Presidente concentra entre suas mãos, somente, tôda a autoridade e a responsabilidade do poder executivo. Tôdas as outras funções políticas e servi-

cos administrativos que daí dependem lhes são subordinados e êle tem poderes de dividir, entre êles, essas atribuições e competências, enquadradas no que diz a lei — mas essa deve, por sua vez, respeitar o princípio constitucional da autoridade presidencial. Êle pode confiar a um serviço, como o Serviço de Orçamento, que aliás lhe é diretamente subordinado (faz parte do seu Serviço Executivo) encargos de contrôlo orçamentário que lhe dão autoridade sobre todos os departamentos sem que êsses tenham direito de reclamar.

Nos países de govêrno de gabinete, o sistema de contrôlo orçamentário interno aparece incontestavelmente, se nos aprofundarmos no assunto, como um problema constitucional. O govêrno de gabinete admite a igualdade ministerial; não há entre Ministros, pròpriamente dito, categorias ou classes, salvo o que tiver sido fixado pela Constituição (caso do 1.º Ministro ou Presidente do Conselho na França, pela Constituição escrita em 1946 e na Inglaterra por costume constitucional). Mas, mesmo nesses países a Constituição não parece fazer uma concessão especial, nem dar um lugar especialmente proeminente ao Ministro ao qual o orçamento é delegado em razão mesmo do exercício dessa função. E, no entanto, pelos poderes que lhe são concedidos êle tem a faculdade de fazer os seus colegas passar até vexames. Sem dúvida em princípio trata-se de realizar um acôrdo entre dois Ministros, uma espécie de decisão colegial. Na realidade, pensa-se no veto. Sem dúvida também, em certos países o apêlo às Comissões restritas de Ministros é previsto e mesmo ao Conselho de Ministros. Mas lá a posição do Ministro que tem o contrôlo é forte, tem êle assim uma proeminência real que, de certo modo, — pode-se movimentar como quiser — é uma contradição aos princípios originais de igualdade, de responsabilidade e de autoridade de cada Ministro.

Exemplos: Para a França, M. DELMAS, num estudo inédito, salientou que nesse país o contrôlo de oportunidade da despesa, feito pelo Ministro da Fazenda, é excluído devido a ausência, quase permanente, de govêrno homogêneo na história parlamentar francesa, o que explica sem dúvida que a igualdade seja, via de regra entre ministros pertencentes a partidos diferentes.

Na Grã-Bretanha se dá o inverso. A tradição dos govêrnos majoritários homogêneos, permitiu entre êles a instauração progressiva e posteriormente coordenada, de uma hierarquia. O Chanceler de Exchequer (Ministro da Fazenda) tem, no domínio em que nos ocupamos, uma primazia real. Acrescentemos a isso um fenômeno bastante conexo, que se explica pela história administrativa, mas também pelo espírito de disciplina cívica e corporativa dos inglêses, mesmo no meio de seu corpo de funcionários: é que em espécie, a hierarquia dos Ministros é duplicada por uma hierarquia administrativa, a qual, no caso de que nos ocupamos tem quase a mesma importância, pois na Inglaterra o contrôlo de execução do orçamento se desenrola quase todo no plano da alta administração. Todos sabem que o Tesouro é a administração mais velha do Serviço Civil e

que suas recomendações são obedecidas, não sem murmúrios talvez, mas com lealdade, pelas outras administrações.

Prosseguindo nos nossos exemplos faço notar que na Bélgica a igualdade constitucional entre Ministros (que não impede uma costumeira proeminência do 1.º Ministro) também não opõe obstáculos à elaboração de uma regulamentação relativa ao contrôlo de execução do orçamento, que dá ao Ministro da Fazenda um direito extenso — e abusivo a meus olhos — de controlar a oportunidade das despesas. A existência há 30 anos dêsse govêrno de coligação, do qual M. DELMAS disse que na França opõe obstáculos a proeminência de um Ministro sobre outro, não é na Bélgica um obstáculo ao poder amplo delegado ao Ministro encarregado da previsão orçamentária geral.

#### *Conseqüências políticas e administrativas*

Após o exame dos incidentes de ordem constitucional, vamos examinar aquêles que comportam o plano político e administrativo, isto é, o domínio da conduta e da execução dos negócios do Estado, todo o sistema de contrôlo orçamentário que delega a um Ministro (sistema de gabinete) ou a uma administração (govêrno presidencial) uma autoridade preponderante que lhe permite, pelas vias orçamentárias, intervir nas gestões dos outros departamentos ou serviços. E' preciso admitir e a experiência o demonstra que é impossível pôr em prática um contrôlo de oportunidade de despesa sem que o controlador interfira na parte de fundo dos negócios.

Salientamos que um sistema coordenado de contrôlo orçamentário feito pelo executivo, é, no estado atual da evolução dos serviços públicos, uma necessidade de política geral e de organização administrativa. Há e deverá haver, entre previsão orçamentária e política governamental, uma ligação cujos resultados são ou devem ser úteis, positivos e fecundos. De outro modo êle seria contrário ao objetivo que o funcionamento dêsse sistema de contrôlo suscita, em gradações variáveis, segundo os países, de protestos e de críticas por vêzes violentas. Se analisarmos essas críticas veremos que elas não se reduzem exclusivamente a uma oposição sistemática e uma questão de "por princípio" do próprio contrôlo. Ela repousa em bases objetivas. Naturalmente o grau de crítica varia segundo cada país e isso é devido às circunstâncias que lhe são peculiares.

Na França críticas bastante vivas, mas todavia limitadas, de modo que o contrôlo de oportunidade não existe pròpriamente.

Na Grã-Bretanha contrôlo de oportunidade emanado do Tesouro. Protestos mas respeito aos seus entraves, devido a disciplina existente no Serviço Civil.

Na Bélgica onde o contrôlo de oportunidade vai aos menores detalhes e até ao veto, críticas vivas.

Nos Estados Unidos idem, contra os Serviços de Orçamento (ex.: como o da Comissão

Hoover que acusou os citados Serviços de dar exemplos dos defeitos que tem como função extirpar nos outros: dissipação de fundos e de pessoal — desorganização administrativa...).

Em geral, essas críticas podem ser assim resumidas:

1. Um controle tateante indo até o detalhe da oportunidade da despesa, retarda evidente e consideravelmente a execução dos negócios: para todas as despesas novas ultrapassando a soma de 20 mil francos, e não previstas no quadro da regulamentação orgânica, exige-se na Bélgica o visto do Ministro da Fazenda.

Eles dão a funcionários incompetentes a função de reexaminar de A a Z os negócios tratados por funcionários competentes e tecnicamente equipados, formados e selecionados. Sem dúvida, os funcionários dos serviços de controle orçamentário têm tendência a se considerar como administradores, mas... essa não é a opinião geral. Esse controle visa, fatalmente, o exame de fundo dos negócios pelo canal da oportunidade. Ou ainda, o controle de oportunidade visa saber, unicamente, se deve ou não ser o crédito utilizado e então esse controle faz duplicação com aquele do Parlamento soberano. Ou mesmo ele vai mais longe e entra no fundo técnico da questão. Enfim, esse controle desloca as responsabilidades e as dilui perigosamente. O Ministro ou a Administração competente não pode tomar decisões senão sob condição do visto do controle orçamentário e se esconde atrás desse último. Esse controle orçamentário, por seu lado, joga sobre o Ministro especializado a inteira responsabilidade da decisão política geral mas recusa dar-lhe permissão para que a política financeira seja posta em prática. Encontra-se um novo exemplo entre cem outros, desse fenômeno capital bem à vista da metódica sociologia política contemporânea, que é a troca do *pessoal* pelo *coletivo*, na conduta dos negócios públicos.

2. Essas críticas diversas se fundem na crítica básica que se pode fazer a um sistema de controle orçamentário excessivo. O grande risco que se corre na execução da política geral é de chegar ao resultado inverso daquele que se queira obter (pelo menos parcialmente). Ficamos arriscados a chegar ao que MICHEL DEBRÉ chamou de "uma república governada pela sua contabilidade"; isto é, uma verdadeira troca de valores políticos e administrativos. O que é que M. DEBRÉ entende por essa expressão? Um regime no qual um dos meios (e meio essencial ajunta ele) de conduta política é usado para seus próprios fins. Sabe-se que muitos empreendimentos públicos ou particulares o chefe da contabilidade ou o 1.º Tesoureiro, se considera, como o centro do negócio, por guardar e distribuir os fundos. "Sem mim que seria do negócio?" diz ele com satisfação. E realmente, sem ele o negócio não progredirá. Mas o negócio não foi feito para ele.

Talvez choquemos o leitor declarando que o equilíbrio orçamentário não é por si mesmo um fim, mas, simplesmente uma condição de boa ges-

tão e um meio para o Estado de prosseguir seus múltiplos fins que, comodamente, resumo no conceito de política geral. A política geral é a educação da juventude, a defesa nacional, a segurança social, o progresso econômico... O orçamento é a sua descrição em números, e o controle orçamentário o modo de se evitar que seja mal utilizado um desses meios essenciais a serviço dessa mesma política: o dinheiro da comunidade. Mas é preciso não confundir com o fim um dos meios essenciais, primordial sem dúvida, mas que não é mais que um meio. E' perfeitamente errôneo considerarmos a função ou administração encarregada do controle orçamentário como mais sagrada que as demais, por ser investida da direção da política geral. Essa é uma função inteiramente governamental e o mesmo se dá em cada um dos setores especializados, onde se deve entender bem que o Ministro especializado deve ser o responsável e que sua responsabilidade deve ser efetiva. Talvez alguns deles tomem essa consideração que fiz como um convite à dissipação dos dinheiros públicos. Sabe-se porém que não é isso e que meu único desejo é de colocar as coisas nos seus devidos lugares e manter uma hierarquia justa entre as realidades institucionais e as grandes finalidades políticas.

E' certo que uma devida economia no manejo dos dinheiros públicos é indispensável. E' um princípio elementar de boa gestão doméstica e eu gosto de comparar o Estado a um lar. E' certo também que, em determinados momentos da vida do país, o estado das finanças possa exigir que a política estritamente financeira tenha prioridade sobre as demais preocupações, mas sem perder de vista que a principal finalidade de uma política orçamentária sadia é de restabelecer as condições necessárias ao prosseguimento dos fins políticos gerais que devem ultrapassar os cuidados financeiros.

Acrescentemos que há diversos conceitos de economia no manejo dos dinheiros públicos. Há dois ou mais entre aqueles que se deve escolher e infelizmente muitos administradores de finanças nacionais escolhem o mais restrito e acanhado. Não poderia exprimir melhor o meu pensamento a esse respeito do que citando um texto que, por uma curiosa coincidência, recentemente, me caiu às mãos:

"Os clamores reclamando um governo "barato" são os que se têm elevado com maior energia nesses dois últimos anos. Eles são sustentados por um partido político tão ativo e tão enérgico que encontram ótimo eco na opinião pública. Eles encerram um conceito de verdade tão indiscutível, cercado de argumentos tão plausíveis, que se torna necessário examinar, seriamente, e a fundo o que é realmente um governo pouco dispendioso. Nos negócios públicos, como nos particulares, há uma economia verdadeira e falsa, autêntica e irreal, restrita e ampla. Existe um espírito de parcimônia baixa, sem generosidade e cheio de estreiteza que se ocupa, unicamente, do custo dos Serviços Públicos e não da maneira pela qual eles

são exercidos, que considera o salário do funcionário excessivo desde que, a qualquer momento, se possa encontrar, não importa que pessoa incompetente, que se disponha a executar esse mesmo trabalho por uma remuneração inferior, que desejaria que os Serviços do Estado fôsem postos no mesmo plano que os contratos para abastecimento de um armazém e desejariam exaurir os departamentos que para serem eficazes devem ser dirigidos por mão liberal, e que, numa palavra, se ocupam unicamente de economias imediatas sem sonhar com despesas futuras e com desperdícios que possam ser causados por economias pouco judiciosas e pouco oportunas. Existe, ao invés disso, um espírito sábio de economia, sem idéias preconcebidas e perfeitamente convencido que num Império como o nosso o melhor govêrno

é aquêle que melhor paga, qualquer seja o seu custo e que o conhecimento de que milhões estão em jôgo é bastante para que se abra mão de uma centena, que certas despesas custam, frequentemente menos do que certas economias; que é de fato sábio, necessário e econômico para o Estado adquirir os serviços dos cidadãos mais capazes a fim de manter, cada departamento do Serviço Público, na mais perfeita eficiência, quaisquer que sejam as despesas para tanto necessárias.”

Esse texto, que muitos talvez encontrem repleto de demagogia, é mais do que centenário. Ele foi extraído de um exemplar do “L’Economist” de 1.º de setembro de 1850 e reproduzido no número de 16 de setembro de 1950, do mesmo hebdomadário, cuja ponderação o mundo todo conhece.