

# Antecedentes da Lei de Orçamento e Contabilidade dos Estados Unidos

FRITZ MORSTEIN MARX  
(Tradução de CÉLIA NEVES)

*Nota: O presente artigo consta da obra BUDGETING: AN INSTRUMENT OF PLANNING AND MANAGEMENT, Volume I — The Evolution of the Budgetary Concept in the Federal Government, editada pela Sra. Catheryn Seckler-Hudson, da American University. Julgamos interessante reproduzir aqui as palavras com que o artigo foi apresentado.*

*O autor do presente trabalho é membro da Divisão de Organização Administrativa do Bureau de Orçamento, tendo sido encarregado da preparação do material básico a ser incluído no Manual de Orientação que a Divisão pretende publicar, para uso de seus funcionários.*

*O trecho aqui reproduzido foi extraído do manuscrito original, com a permissão do autor e do Sr. Donald Stone, Diretor-Assistente encarregado da Divisão de Organização Administrativa.*

*A fim de que se possa compreender o atual conceito de orçamento, cumpre penetrar na teoria e na filosofia em que se baseou esse conceito. No trecho que se segue, temos pela primeira vez um breve porém penetrante histórico do sistema orçamentário nacional, das personalidades que orientaram a sua criação, dos primeiros esforços em prol de uma legislação que permitisse a sua implantação, e dos problemas e dificuldades encontrados nos primeiros anos de execução da Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921".*

**A** Lei de Orçamento e Contabilidade, de 1921, representa, para o Poder Executivo do Governo Federal, um marco na estrada de boa administração.

Por ela foi criado um sistema nacional de orçamento, sob a responsabilidade do Presidente da República e apoiado numa estrutura dupla — o Bureau de Orçamento e a Contadoria-Geral, confiada cada uma à direção de uma só autoridade: o Diretor do Orçamento e o Contador-Geral, respectivamente. Durante os seguintes vinte e cinco anos — período que presenciou importantes modificações no gênero e no ritmo da nossa vida pública — essa lei serviu aos propósitos a que visava, sem exigir revisões. A Comissão de Direção Admi-

nistrativa, designada pelo Presidente em 1937, embora apontando várias oportunidades para aperfeiçoamentos, e não obstante o alcance das reformas que recomendou, aceitou a Lei de Orçamento e Contabilidade como base sólida. Esse testemunho sobre a sabedoria legislativa daquelas que elaboraram essa Lei convida-nos a meditar sobre as idéias que os orientaram. Analisada em sua perspectiva histórica, a evolução do Bureau de Orçamento apresenta o quadro de um crescimento orgânico com possibilidades de continuação.

A insatisfação quanto às práticas financeiras anteriormente adotadas pelo Governo Federal antecedeu de muito a ação corretiva do Congresso. Antes que o ambiente se tornasse propício à implantação de uma legislação federal, já o movimento em prol de um sólido sistema orçamentário tinha feito consideráveis progressos entre os governos locais e estaduais. Por outro lado, o Congresso, com isso, ficou habilitado a estudar os protótipos dos sistemas locais e estaduais em termos de prova concreta, podendo avaliar os méritos relativos, com um claro senso da realidade.

As discussões legislativas que precederam a votação da Lei de Orçamento e Contabilidade estenderam-se por vários anos. Estimulado por um "plano geral para um sistema nacional de orçamento" incluído na agenda de 1918 pelo então deputado Medill McCormick, de Illinois, o Congresso prolongou os seus trabalhos sobre a matéria até o ano de 1921, quando os terminou. De fato o Congresso teve que examinar a matéria duas vezes, em virtude do voto oposto pelo Presidente Wilson, em 1920, ao projeto original, voto baseado em objeções constitucionais quanto às condições para preenchimento do cargo de Contador-Geral. A despeito da mudança verificada na situação política, com a vitória do partido que então estava na oposição, o Congresso manteve seu interesse pelo projeto de implantação de um verdadeiro sistema orçamentário. A questão não foi encarada como questão partidária, refletindo a votação final uma quase unanimidade quanto aos pontos essenciais da lei. Ademais, durante as deliberações do Congresso, as grandes linhas do sistema orçamentário a ser implantado foram traçadas com visão e astúcia. Muitas das idéias defendidas a essa época permanecem até hoje como guia sólido para aquelas que exercem funções prescritas pela Lei de Orçamento e Contabilidade.

### 1. LEGISLAÇÃO ANTERIOR

Olhada à distância, a legislação revogada pela Lei de Orçamento e Contabilidade pode não revelar, à primeira vista, deficiências de ordem prática. Interpretada ao pé da letra, afigura-se um passo na direção certa. A apresentação ao Congresso das estimativas das despesas públicas estava centralizada nas mãos do Secretário do Tesouro; essas estimativas deviam ser apresentadas de tal maneira que fosse possível a comparação com os exercícios anteriores; a previsão da receita devia ser apresentada ao mesmo tempo; e se não houvesse equilíbrio, o Presidente devia apresentar ao Congresso suas recomendações. Nos termos da antiga Lei (7 Comp. St. 6.732),

"tôdas as estimativas referentes ao serviço público serão submetidas ao Congresso por intermédio do Secretário do Tesouro, devendo ser incluídas no livro geral de estimativas elaborado sob sua direção".

Mais recentemente, em 1907, o Congresso incluiu o seguinte dispositivo em uma lei orçamentária (34 Stat. at L. 949):

"O Secretário do Tesouro deverá anualmente preparar e submeter ao Congresso, em seu relatório anual, estimativas da receita da União e das despesas públicas para o ano financeiro em curso, e também para o exercício seguinte, juntamente com a demonstração das receitas e despesas do Governo, durante o último exercício encerrado".

Em 1909, servindo-se ainda da legislação orçamentária, o Congresso encarregou o Presidente de sugerir ao Congresso os meios necessários à cobertura de déficits. Vejamos o texto da lei (35 Stat. at L. 1.027):

"Logo após o recebimento das estimativas anuais dos créditos necessários aos vários setores do Governo, cumpre ao Secretário do Tesouro estimar, da melhor maneira possível, as rendas do Governo para o exercício seguinte; se as estimativas dos créditos orçamentários, inclusive as quantias necessárias para cobrir tôdas as dotações de caráter contínuo e permanente, excederem a previsão das rendas, o Secretário do Tesouro transmitirá as estimativas ao Congresso como até agora a lei exige; e ao mesmo tempo transmitirá ao Presidente uma demonstração detalhada das ditas estimativas, a fim de habilitá-lo a — por ocasião de prestar informação ao Congresso sobre a situação do país e de recomendar a sua consideração as medidas que julgar necessárias — sugerir ao Congresso a melhor maneira de reduzir as estimativas da despesa, sem prejuízo dos serviços públicos de maneira a alcançar equilíbrio entre receita e despesa; se, a seu ver, tal redução não se possa fazer sem prejuízo do serviço público, deverá o Presidente recomendar ao Congresso os empréstimos ou novos tributos que se tornarem necessários para cobertura do déficit".

Corretamente executados, êsses dispositivos legais talvez fôssem suficientes para a implantação de um moderno sistema orçamentário. Na realidade, por ocasião dos debates em torno da Lei de Orçamento e Contabilidade, várias vezes se levantou a questão, isto é, se a legislação em vigor não poderia prestar serviços tão satisfatórios quanto os que se esperavam do projeto apresentado ao Congresso. A resposta mais cabal a essa questão fundamentou-se num ponto óbvio — o nó da questão estava na falta de um mecanismo orçamentário que inspirasse confiança. A opinião geral era que, sem êsse mecanismo, o orçamento jamais deixaria de ser uma farsa de sua verdadeira finali-

dade, reduzido, como estava, ao alinhamento de cifras de significado inexplorado. Ademais, a legislação estava dispersa, com fragmentos enxertados em várias leis orçamentárias. Tão difusa era a legislação que dificultava o trabalho até dos estudiosos do assunto. Nas audiências realizadas em 1919 pela Comissão designada pela Câmara dos Representantes, para estudar o estabelecimento de um sistema nacional de orçamento, o deputado Carner, do Texas, referiu-se à

"espantosa revelação a mim feita, como membro desta Comissão, de que um grande número de cavalheiros que escreveram livros e artigos de revistas e jornais, alguns dos quais em circunstâncias muito críticas... não sabem qual é a legislação em vigor, o que a lei exige, não sabem nada de nada (p. 560)".

Isso não obstante, maior conhecimento do assunto, por parte de alguns membros da Comissão, não impediu que os mesmos cometesssem erros quanto a conteúdo e datas ao citarem a legislação, nessas audiências (p. 118).

Quando o país saiu da Primeira Guerra Mundial, era firme a convicção de que urgia renegar um passado financeiro desmoralizado. De nada adiantariam remendos e disfarces. Em vez de enfrentar as desvantagens de emendar a legislação vigente, o Congresso estava decidido a procurar uma nova solução, cujo prestígio resultaria exatamente da qualidade de seu trabalho. O velho esquema que gerara desordem e descaso financeiro foi definitivamente condenado. O novo sistema, colocado em audaciosa evidência pela agitação em prol da reforma orçamentária, que lavrava em todo o país, recomendava-se como um baluarte contra a excessiva autonomia ministerial e a irresponsabilidade política.

### 2. DEFEITOS FUNDAMENTAIS DO "STATUS QUO"

Ao examinar o novo sistema, a Comissão da Câmara aproveitou a oportunidade para limpar o Congresso da pecha que o público lhe lançara, de injustificada prodigalidade. A Comissão fez registrar nos Anais um quadro demonstrativo dos totais de créditos concedidos pelo Congresso durante os últimos vinte anos; em cada exercício financeiro, com uma única exceção, o Congresso conseguira reduzir as propostas do executivo, fazendo assim uma economia total de mais de meio bilhão de dólares, nas duas décadas. Todavia, não se conheciam bem as quantias a serem reduzidas; a justificativa de cada corte; a extensão do exagero contido nas propostas ministeriais; e a freqüência com que cada corte era anulado por meio de créditos adicionais. Aos membros da Comissão parecia que a crítica do público errara o alvo, devendo dirigir-se contra o Poder Executivo, que fomentava o caos financeiro, com sua má vontade e meias medidas, no cumprimento dos dispositivos legais. Todavia, poucos membros deixaram de reconhecer que, diante de tarefa tão complexa e técnica como o estabelecimento de um bom sistema orçamentário, nem o Congresso nem o Presidente estavam em condições de assumir a direção dos trabalhos

enquanto não dispusessem de um corpo de especialistas que lhe elaborasse as bases.

Os defeitos do *status quo* evidenciavam que simples fórmulas jurídicas e periódicas demonstrações de interesse de nada valeriam. O deputado Good, de Iowa (provavelmente o homem que maiores elogios merece, por ter feito da Lei de Orçamento e Contabilidade o que ela veio a ser), ao submeter o relatório da Comissão, na qualidade de seu presidente, enumerou como principais defeitos do sistema antigo (66th Cong. 1st Sess., House Rep. N. 362, p. 4):

"As despesas não são examinadas em relação às fendas. O Congresso não exige do Presidente um programa de trabalho e financeiro cuidadosamente preparado, que represente sua opinião quanto às medidas a serem tomadas para atender às necessidades financeiras do Governo; as estimativas de despesas agora submetidas ao Congresso representam apenas os desejos de cada departamento, estabelecimento ou bureau; e essas estimativas não são submetidas à consideração de autoridade superior, a fim de harmonizar umas com as outras, de modo a eliminar duplicata de organizações ou atividades, ou de conformá-las, no seu conjunto, às necessidades da Nação, condicionadas pela situação do Tesouro e às perspectivas da receita pública.

Nos termos da lei, é praxe o Ministro designar o chefe de cada repartição subordinada para estimar as despesas respectivas. Quando todas as estimativas dos chefes de repartição de um determinado Ministério são enviadas ao Ministro, este, por sua vez, submete as estimativas ao Secretário do Tesouro. Os vários chefes de repartição agem independentemente um do outro. As repartições subordinadas a um mesmo Ministério, encarregadas de trabalho similar, são assim estimuladas à rivalidade, e, no que toca às estimativas, pouco se tem feito para coordenar as atividades dos vários ministérios e repartições, o que na prática tem resultado em esbanjamento, ineficiência e duplicata de serviço.

Não escapa a quem quer que tenha estudado esse sistema o desperdício e o esbanjamento vigorante. Na prática todos, que o conhecem de perto concordam que o fracasso decorre de um fato: ninguém é responsável pelo esbanjamento. As estimativas são uma colcha de retalhos e não uma estrutura. Como resultado, grande parte do tempo das Comissões do Congresso se consome no exame de esquemas visionários, fabricados pelos chefes de repartições, e pelos quais nenhum órgão da administração está disposto a assumir responsabilidade".

Transcritas em forma positiva, essas palavras revelam as linhas gerais das idéias que, no curso das audiências, impressionaram a Comissão, como capazes de constituir as vigas mestras do novo sistema. O pressuposto mais importante veio à tona com grande clareza. Para reunir as estimativas em uma "estrutura" razoável seria necessário implantar "revisão superior" num plano acima do ocupado pelos vários ministérios. Encontramos aqui o germe do conceito que predominou nas propostas legislativas introduzidas pelo próprio deputado Good. Esse conceito tinha em vista um órgão de orçamento diretamente subordinado ao Presidente e que pusesse em prática suas diretrizes. Como foi dito mais tarde no plenário do Congresso (61 Cong. Rec. 978),

"Sabemos que, no sistema atual, as estimativas são submetidas ao Congresso pelos vários ministérios, através do Departamento do Tesouro e não são previstas, como deveriam ser, por nenhum órgão que para isso tenha autoridade. Dêsse modo há duplicata de dotações, desperdício e completa ausência dos bons métodos comerciais. Uma

empresa privada não poderia manter-se dessa maneira, sem ir à falência".

### 3. PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS IMPROVISADAS

Os obstáculos opostos ao exercício do poder financeiro, por parte do Congresso, firmavam suas raízes no fato de que a coordenação das propostas ministeriais, pelo Departamento do Tesouro, era puramente nominal; e pelo tratamento, igualmente ineficiente, que cada ministério dispensava às propostas de suas repartições subordinadas. Era do domínio público que a economia, dentro dos órgãos administrativos, muito deixava a desejar. Havia, evidentemente, exceções. Mas eram raras e de pouca duração. O ex-deputado Fitzgerald, de New York, que foi durante muitos anos presidente da Comissão de Despesa da Câmara, relata o seguinte incidente numa das sessões da Comissão designada pelo Senado para estudar a matéria (66th Cong. 2nd Sess.):

"Tivemos uma experiência, Senador, há alguns anos, que mostra o que se pode fazer. O Sr. Mc Veagh era Secretário do Tesouro e o Sr. Norton seu Secretário-Assistente. Decidiram os dois que os serviços do ministério, em Washington, estavam gastando demais. Por ocasião da elaboração das propostas parciais, os chefes de cada repartição subordinada foram chamados pelo Sr. Norton e informados de que as propostas deviam ser reduzidas a tanto. O Sr. Norton insistiu que levassem as propostas de volta e tentassem a redução. Todos retornaram dizendo que nada tinham conseguido. Então o Sr. Norton disse: 'Dêem-me um lápis. Vou mostrar-lhes como se faz isso'. E riscou várias dotações ao acaso, dizendo: 'Eliminem o que eu risquei e as propostas serão aceitas'. Os chefes de repartições responderam: 'O senhor está arruinando os nossos serviços. Deixe-nos levar as propostas de novo e veremos o que é possível cortar. Foi o que se fêz. Em três anos foram eliminados 500 cargos e o custo do Departamento do Tesouro foi reduzido de mais de \$ 400.000, sem se despedir uma única pessoa. O mesmo poderia ser feito, por esse processo, em todos os ministérios do Governo, naquela época. O método é simples: em vez de preencherem as vagas ocorridas durante o ano com pessoas estranhas aos quadros, preenchiam-nas com elementos já existentes na repartição, extinguindo os cargos vagos. Assim conseguiram reduzir 500 cargos, com uma despesa entre \$ 400.000 a \$ 500.000 durante três anos, só no Departamento do Tesouro, que, aliás, não era dos mais criticados nesse ponto (p. 57)".

A iniciativa demonstrada por uma alta autoridade, nesse caso, por mais elogiável que fosse, continha uma crítica contra o corpo legislativo pois a exceção demonstrava dolorosamente a regra ignorânia. Um feito consumado de maneira tão simples, e não obstante tão raras vezes tentado, continha aspectos mais censuráveis que meritórios. Além do mais, fôra drástica e cruelmente executado. Uma redução geral, imposta por decisão de uma autoridade superior, não podia fornecer uma base segura para ajustamentos inteligentes. Era mais um golpe desesperado, atingindo tanto os santos como os pecadores. E não contribuiria nem um pouco para a consecução de um programa integrado, do ministério em causa. Totalmente negativo em seus métodos, deixara os chefes de repartição entregues à sua própria discrição, sem orientação alguma quanto às atividades importantes ou não. Se havia muita "água" nas estimativas, o simples fato de espremê-las levava quando muito

a resultados parciais. Não admira, portanto, que dentro de pouco tempo os chefes de repartições retomassem o freio que lhes escapara das mãos.

#### 4. TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO

Conquanto o Poder Executivo não fosse isento de culpa pela situação caótica em que se encontrava a administração financeira do país, o Congresso o ajudava e encorajava, talvez sem querer. Chegado ao Capitólio, o "livro de estimativas" do Tesouro era espedaçado sem a menor cerimônia e, sob esta forma, entregue ao sistema de comissões. Nada menos de oito comissões examinavam as propostas, entre elas relatando mais de doze projetos orçamentários, sem contar todo o posterior processamento de créditos adicionais. Não passando de um conglomerado de programas de atividades descoordenados, o "livro de estimativas" transformava-se numa série de pequenos livros independentes, assim que o Congresso iniciava seus trabalhos orçamentários. Cada comissão confiava-se num único segmento. Nestas condições, o exame das propostas como uma "estrutura" era absolutamente impossível, mesmo que tivessem sido apresentadas sob a forma de um plano conscientemente organizado pelo Presidente. A maneira pela qual o Congresso se organizara para participar do processo não só incentivava as tendências centrífugas inerentes às propostas mas ainda estimulava uma estranha comunhão de interesse entre cada ministério e os respectivos relatores nas comissões.

Seria errôneo pretender que o Congresso não via as consequências dêsse sistema. O "plano de um sistema orçamentário nacional" apresentado pelo deputado Mc Cormick ressaltara essas consequências, aconselhando uma cura radical: a concentração da responsabilidade financeira numa só comissão. Por medida de conveniência, essa comissão foi intencionalmente concebida para servir de freio ao exercício do poder financeiro, por parte do Congresso. A resolução proposta, fazendo da comissão o principal instrumento de ação quanto às estimativas do Poder Executivo, continha os seguintes dispositivos (65th Cong., 2nd Sess. House Doc. N. 1.006, p. 6):

"Resolve, que fica criada uma Comissão a ser denominada comissão de orçamento da câmara dos representantes, composta de quarenta membros a serem designados na forma habitual; esta comissão será, a partir desta data, uma das comissões permanentes da Câmara.

Que a mencionada comissão de orçamento poderá propor emendas às propostas, reduzindo as importâncias de qualquer item ou itens constantes; mas a mencionada Comissão não terá poderes para propor emendas que tenham por efeito a majoração de qualquer item ou itens das ditas propostas, ou acrescentar novos itens, a menos que tal acréscimo ou inclusão de novos itens sejam solicitados pelo Secretário do Tesouro, devidamente autorizado pelo Presidente: Com a ressalva, porém, de que a mencionada Comissão pode, por dois terços de votos, acrescentar novos itens ou majorar os itens constantes das ditas propostas.

Que a mencionada comissão de orçamento apresentará relatório ao Plenário sobre as ditas propostas, com sugestões acerca da legislação da receita necessária a cobri-las, sob a forma de um único projeto, ao qual as ditas propostas, acompanhadas das emendas feitas pela comissão, serão

anexadas como apêndices. Esse projeto será conhecido como projeto de orçamento.

Que não será permitido a nenhum dos Membros da Câmara oferecer emendas que importem em aumento de um item ou itens do referido projeto de orçamento, exceto para restaurar um item ou itens constantes das propostas originariamente submetidas pelo Presidente".

Se tal ato de abnegação por parte do Congresso afigurava-se revolucionário, a resolução proposta serviu ao menos para lembrar que qualquer legislação nova teria efeitos limitados, se desacompanhada de modificações correspondentes, no funcionamento do sistema de comissões. O corpo legislativo também tinha que pôr a sua casa em ordem. A resolução proposta não podia ser acusada de esposar meias medidas. Sua intenção restritiva sugeriu mais a praxe britânica que a tradição americana; mas na questão da multiplicidade de comissões o deputado Mc Cormick apresentou fundamentos sólidos, dêles tirando o máximo proveito. Como explicou em sua justificativa (p. 24):

"A criação de uma única comissão da Câmara para examinar tanto a legislação da receita como a da despesa, tem precedente nos Estados Unidos. Era exatamente o que se fazia no início do Governo. Em 1789 foi designada uma Committee of Ways and Means, transformada em comissão permanente em 1802. Originariamente compunha-se de um representante de cada estado (Journal, 1st Cong. 1st sess., p. 66; Journal, 7th Cong., 1st sess., p. 40; Annals, p. 412).

"Essa Comissão exercia jurisdição sobre todos os projetos relativos à receita ou despesa, desde o início do Governo até 1865 — um período de 76 anos (Hind's Precedents, Vol. IV, p. 691; Rule XI, House of Representatives, N. 2).

A designação dessa comissão de finanças única baseou-se num princípio correto, mas com o correr do tempo a comissão cometeu o êrro fatal de tentar determinar minuciosamente cada item da despesa executiva — êrro que tem se perpetuado de forma agravada até os nossos dias. A comissão não foi capaz de distinguir entre as funções legislativas, que um corpo legislativo pode exercer com eficácia, e as funções administrativas, que pertencem de direito ao executivo.

Como consequência, o crescimento das atividades governamentais, em virtude da Guerra Civil, atingiu tal ponto, que, em 1865, a Committee of Ways and Means, asoberbada de trabalho, precisou criar uma nova comissão, a Comissão de Despesa, que se encarregou da preparação de toda a legislação da despesa. A inconveniência de separar-se o exame da legislação da receita da despesa foi discutida no Congresso nessa época (Globe, 38th Cong., 2nd sess., pp. 1312-1317; Hind's, IV, pp. 691, 698, 699).

Nem uma única comissão de orçamento nem a pretendida restrição da prerrogativa do Congresso, de determinar as despesas, encontrou apoio suficiente para levar à definitiva consideração do assunto. As sessões concentraram-se no projeto Good, como proposta da Câmara, e numa forma revista do projeto Mc Cormick, introduzida no Senado por um novo membro; êsses dois projetos deixavam ao Congresso inteira liberdade para decidir quanto a matéria de organização e finanças. No entanto, embora o primitivo projeto de resolução não tenha provocado a menor reação nos círculos legislativos, seu ataque contra a multiplicidade e a incoerência que caracterizavam o processo de votação de despesas adotado pelo Congresso não podia ser ignorado, pois era um ataque direto. Quando o novo sistema orçamentário entrou em vigor, o corpo legislativo de bom grado

adotou medidas para a ele ajustar seu mecanismo. O Congresso cancelou a infeliz separação entre a jurisdição sobre as despesas, restaurando a Comissão de Despesa de cada casa do legislativo no papel de único órgão de deliberação. Embora isso representasse uma reforma incompleta, a Comissão da Despesa readquiriu assim a posição que perdera em 1885, em resultado de uma revolta verificada na Câmara dos Representantes, contra a orientação protecionista do então presidente da Comissão de Despesa.

##### 5. DEFINIÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Em seu relatório anual de 1919, o Secretário do Tesouro, Carter Glass, lamentou a ausência de um verdadeiro planejamento financeiro, ressaltando que "durante vários anos a implantação de um sistema orçamentário tinha sido discutida pelo país de maneira um tanto desordenada e desinteressada" (p. 116). Havia, porém, uma mudança na atmosfera e o Secretário Glass abençoou essa mudança. Em seu depoimento perante a Comissão da Câmara deplorou a fraqueza do Tesouro, nos termos da legislação vigente :

"O Governo dos Estados Unidos assemelha-se a uma grande companhia em que o gerente de operação, o gerente de publicidade, o gerente de venda, e o chefe do departamento de compras dispõem de carta branca para fazer despesas por elas julgadas do interesse da companhia, sem consultas ou controle por parte das autoridades da companhia que se encarregam de fixar as rendas e tomar empréstimos os fundos necessários à cobertura dos déficits.

Ou o Governo dos Estados Unidos assemelha-se a uma família em que a esposa, encarregada de dirigir as despesas da vida familiar, recebesse carta branca para comprar casas, iates, automóveis, roupas e comida, para contratar empregados, a seu bel prazer, no intuito de aumentar o conforto da família, aperfeiçoar sua educação, cultivar o gôsto e elevar o prestígio e a posição social da família; a única função do marido é pagar os cheques.

Reconheço que a hipérbole é exagerada mas a verdade nua e crua é que o Secretário do Tesouro, de conformidade com a legislação e a praxe em vigor, não pode obter de nenhum ministério do Governo uma estimativa exata (ou mais ou menos exata) das respectivas despesas, com umas poucas semanas de antecipação, para não falar em meses e anos. Deve orientar-se não pelas informações que lhe fornecem os ministros mas por puro palpite, resultante da coleta de um número infinito de pequenos fatos e cifras... Afirmo-vos que tais condições são intoleráveis; é inadmissível que o bem-estar e a vida econômica do povo americano fiquem à mercê de coisas dessa ordem (pp. 487-488).

O seguinte diálogo registrado na Comissão da Câmara dá melhor idéia sobre o caráter puramente formal das funções atribuídas ao Secretário do Tesouro, como se vê :

"O Presidente: — No momento atual ele só tem poderes para receber, catalogar, imprimir e transmitir.

Secretário Glass: — Exato.

O Presidente: — E V. Ex.<sup>a</sup> tem um funcionário, se bem me recordo, que disso se incumbe, ficando a cargo de V. Exa. transmitir a proposta ao Congresso. A isso se limita o poder que V. Ex.<sup>a</sup> exerce atualmente sobre a proposta?

Secretário Glass: — Exato".

Conquanto um severo guardião das finanças governamentais, o Secretário Glass não se deixara impressionar com a espetacular economia de um

orçamento administrado por um quadro composto de um único funcionário. Ao contrário, levantou sua voz a favor de um quadro "composto de técnicos cuja nomeação, com a exceção do diretor, fosse de caráter efetivo" (p. 490).

O Secretário Glass estava também convencido de que esse quadro técnico nem seu diretor poderiam realizar tarefa satisfatória se o Chefe do Executivo não participasse do processo. Um verdadeiro sistema orçamentário teria que se apoiar no poder do Presidente. Sua deveria ser a responsabilidade final. O Secretário Glass não concordou com o projeto Good por separar o proposto Bureau de Orçamento do Tesouro mas não tinha dúvida de que seu Ministério, se encarregado da tarefa de preparar o orçamento, teria que se submeter a sanções mais elevadas. E só o Presidente estava em posição de aplicar-lhe essas sanções. Só ele era bastante forte para dar a última palavra, sem obstrução ou embaraços por parte dos ministérios. Consequentemente, o orçamento executivo se transformaria num instrumento de definição de responsabilidade. Também este ponto não foi objeto de controvérsias. Nos termos do relatório submetido à Câmara pela Comissão,

"Se existe duplicata, desperdício, esbanjamento e ineficiência em qualquer setor de serviço, o Presidente por elas será responsável, se incluir em sua proposta orçamentária dotação para a sua manutenção. Os membros de seu Ministério e seus assistentes ajudarão o Presidente na preparação de um orçamento pelo qual o Presidente assuma inteira responsabilidade. Substitui-se o trabalho desorganizado de cada Ministério por um trabalho de equipe nos ministérios executivos (p. 6)".

##### 6. O PROGRAMA DO PRESIDENTE

Como um processo orçamentário, para desenvolver-se ao máximo, deva repousar sobre "trabalho em equipe nos departamentos executivos", ao longo de toda a organização administrativa, o novo sistema exerce uma poderosa influência como elemento de consolidação e coordenação. Seu objetivo é um plano e não um agregado de planos. O Secretário Glass declarou perante a Comissão: "quando o orçamento chegar ao Congresso, será aceito como o programa financeiro do Presidente" (p. 490). Todavia, um programa financeiro não passa de uma forma de apresentar um programa de ação. As rendas públicas são recursos destinados às atividades governamentais. A fim de que tenham significação, essas atividades devem obedecer a um plano geral. Como o deputado Good afirmou durante os debates na Câmara (61 Cong. Rec. 980):

"Não votamos dinheiro pelo simples propósito de votar dinheiro; votamos dinheiro para a execução do trabalho planejado pelo Governo. E só o Presidente formula esse plano".

Quanto à missão do Congresso, em relação ao plano do Presidente, pode-se dizer que não se registraram objeções à idéia de que esse plano deveria ser tratado como um programa de trabalho unificado, submetido pelo Chefe constitucional do Poder Executivo. O Congresso poderia tentar melhorá-lo ou mesmo alterá-lo em sua estrutura geral; todavia, qualquer que fosse o ânimo do legislativo, a uni-

dade interna do programa deveria ser reconhecida. Poucos olhavam com bons olhos para a restrição ao poder de gastar defendida pelas anteriores propostas do deputado Mc Cormick e posteriormente reafirmada pelo Secretário Glass. No entanto a própria noção de um orçamento executivo, preparado sob a responsabilidade do Presidente, implicava uma atitude de cooperação por parte do Congresso. Não consta da história legislativa da Lei de Orçamento e Contabilidade nenhum indício que desencoraje a idéia de que o Congresso pretendia conceder ao programa do Presidente a consideração devida ao plano de trabalho do Chefe do Executivo. O Congresso poderia discordar dele e, portanto, adotar suas próprias idéias. Mas, ao fazê-lo, não poderia fugir à responsabilidade de preservar a coerência programática do orçamento, aceito como plano geral, isento de contradições internas.

Conquanto realçando o aspecto programático do orçamento, os implantadores do novo sistema não alimentavam ilusões quanto à impossibilidade de permitir que o Chefe do Executivo contasse apenas com seus próprios recursos, no desempenho de tarefa tão laboriosa e demorada quanto a formulação de um plano de trabalho governamental. Estavam todos de acôrdo em que o Presidente carecia de facilidades especiais quanto a esse ponto — facilidades sob sua direta subordinação. Lógicamente, portanto, o Presidente deveria contar com um corpo de técnicos em orçamento localizado em seu próprio Gabinete. Entre situar o Bureau de Orçamento dentro do Departamento do Tesouro, nos termos do projeto do Senador Mc Cormick e localizá-lo no Gabinete do Presidente, como uma de suas dependências, de conformidade com o Projeto Good, a lógica aconselhava evidentemente a última solução. Felizmente, esta predominou durante os debates legislativos; o compromisso na redação do texto da lei, mais tarde tornado necessário para conciliar as versões do Senado e da Câmara, representou mais um gesto de pacificação que uma modificação substantiva.

## 7. PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO

A natureza e a finalidade das atividades a serem confiadas ao Bureau de Orçamento foram convenientemente traçadas pelas várias personalidades que depuseram perante as comissões da Câmara e do Senado. Suas sugestões ultrapassavam de muito o simples conceito de reunião de dados financeiros no documento orçamentário. Em vez de encararem o processo orçamentário como simples série de etapas necessárias à elaboração de um orçamento, essas personalidades ligavam todo o processo orçamentário à responsabilidade geral pelo planejamento administrativo e pela direção dos serviços públicos, centralizada nas mãos do Presidente. O temível Charles D. Norton, herói da história que o Sr. Fitzgerald nos contou, sobre "o que se pode fazer" a fim de reduzir as estimativas orçamentárias, um homem do mundo dos negócios, que assistiu o Presidente Taft na organização da

Comissão de Economia e Eficiência, declarou perante a Comissão da Câmara:

"Parece-me que o Presidente precisa de contar entre seus auxiliares diretos com um gerente executivo, por assim dizer. Da mesma maneira cada Ministro podia muito bem ter o que tantas vezes reclamam, um sub-secretário ou secretário-administrativo, o título não importa, uma espécie de assistente administrativo do Ministro, com quem os funcionários de orçamento tivessem contatos diretos. Assim estes não ficariam na necessidade de "espiar" os ministros pois seria criado um grupo de sócios, associados, se preferem, cuja principal função seria a análise e a coordenação dos vários projetos da administração (p. 279).

Uma vez identificadas a análise e a coordenação dos projetos governamentais como o centro do processo orçamentário, nada mais natural que a idéia de uma ligação entre os funcionários do orçamento e os funcionários equivalentes, no nível ministerial. O objetivo de todos, honestamente perseguido, seria um e único. A escala de valores adotada, em busca do mesmo objetivo, não poderia ser fundamentalmente diferente. E os métodos preferidos, orientados na direção da análise e da coordenação seriam essencialmente idênticos. Analogas eram as idéias do Sr. Francis Oakey, membro da Comissão de Orçamento presidida pelo Senador Mc Cormick. Vejamos suas palavras (p. 172):

"Sr. Oakey: Senhor Presidente, o seu projeto — ou melhor, o projeto que esta Comissão ora discute — propõe um bureau de orçamento localizado no Tesouro. Creio que seria mais eficaz a criação de um ministério diretamente subordinado ao Presidente; não um bureau, mas um ministério sob a direção do Presidente.

O Presidente: Um ministério de que?

Sr. Oakey: Um ministério de administração. À testa desse ministério gostaria de ver um membro do Gabinete de Ministros com o título de "Secretário de Administração". Os motivos que tenho para propor essa alteração...

O Presidente: — V. Ex<sup>a</sup>. vai definir e explicar suas atribuições?

Sr. Oakey: — Vou fazê-lo. A autoridade à testa desse Ministério devia encarregar-se, primeiro, de investigar as necessidades de trabalho dos vários ministérios, departamentos, bureaux, comissões, conselhos, juntas, etc., que compõem o Poder Executivo, investigando planos, e os recursos e facilidades existentes para a execução desses planos; em consulta com os diretores e chefes dessas mesmas repartições, depois de elaboradas as propostas orçamentárias parciais, deviam determinar quais as importâncias inscritas e se as mesmas são razoáveis; e, caso contrário, entrar em acôrdo com os responsáveis quanto às modificações a serem introduzidas nessas propostas, antes de serem apresentadas ao Congresso".

Com os olhos voltados para as operações de todos êsses órgãos combinados em Poder Executivo, conferenciando freqüentemente com os porta-vozes ministeriais para adquirir um conhecimento íntimo dos respectivos problemas, e simultâneamente exercendo constante influência para a síntese dos programas governamentais, os funcionários do orçamento transformam-se na ponta de lança do planejamento administrativo, relegando o orçamento, em sentido restrito, à simples condição de um dos aspectos desse planejamento. Assim interpretado, o diretor do Bureau de Orçamento aparece automaticamente envolto nas roupagens de um "gerente executivo" ou "Secretário da Administração". Na

prática, se ele corresponde ou não a essa alta posição, depende sobretudo de sua capacidade para dar a suas funções, e à de seus subordinados, o devido alcance. Uma coisa é satisfazer-se com o aperfeiçoamento das estimativas orçamentárias. Transformar o orçamento na principal alavanca da administração geral e do planejamento administrativo seria a resposta do Presidente a essa alternativa. Mas o diretor do Bureau de Orçamento muito poderia fazer no sentido de ajudar o Presidente a tomar as melhores decisões.

### 8. CENTRALIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES

Se êsses e outros testemunhos viam o Diretor do Orçamento como uma autoridade mais poderosa do que o título justificava, a razão deve ser procurada na apreciação que faziam sobre os principais aspectos de um processo orçamentário desenvolvido ao máximo. A sociedade na análise, mencionada pelo Sr. Norton, pressupunha uma absoluta participação de todas as informações relevantes, por parte dos funcionários do Bureau de Orçamento e seus equivalentes no nível ministerial. Os primeiros poderiam oferecer as vantagens de um conhecimento útil, adquirido no trato de uma variedade de órgãos. Os últimos poderiam projetar no terreno das determinações centrais a experiência de seu trabalho. A familiaridade com a conduta dos negócios ministeriais forçosamente transformaria o Bureau de Orçamento no principal repositório de informações relativas ao Poder Executivo como um todo. Tais informações, colocadas à disposição do Chefe do Executivo, em forma convenientemente condensada, facilitariam o exercício do controle administrativo.

Até então o Presidente vivera em isolamento involuntário, longe das minúcias dos serviços ministeriais. Um presidente dotado de melhores informações, habilitado para exercer vigilância sobre o curso dos atos administrativos, através da vasta organização pela qual a constituição o responsabilizara, estaria em situação de desempenhar um papel mais vigoroso, na qualidade de Chefe do Poder Executivo. Dessa maneira, o novo sistema orçamentário anuncia-se com uma promessa de revitalização geral da direção administrativa. Um pequeno comêço pôde trazer enormes consequências. O Dr. William F. Willoughby,\* Diretor do Instituto de Pesquisas Governamentais de Brookings, anteviu essas consequências quando declarou à Comissão da Câmara que

"seria possível, com um órgão relativamente pequeno, fazer um exame eficaz das despesas dos serviços públicos, com base nas propostas de despesas futuras.

Tal órgão devia proceder a esse exame, não através do método comum de fazer investigações depois de solicitado a tanto. Esse órgão devia ter sólido conhecimento das coisas governamentais, sua organização, atividades e métodos, mesmo antes de ser chamado a nelas intervir. Isto significa que o bureau devia constituir-se num bureau geral de administração e de informação para todo o Governo. Quando digo "um bureau geral de administração" quero me referir a um só bureau central que se mantenha totalmente informado sobre a organização do Governo, suas atividades, métodos adotados na execução dessas atividades, leis e regulamentos que regem o desempenho dos

vários serviços, e demais informações sobre a matéria (p. 81)".

Um Bureau de Orçamento tão bem informado na certa logo descobriria as boas e as más praxes administrativas. Efetuaria a padronização dos melhores métodos. Desfaria os "nós" da organização. Estimularia o desenvolvimento de medidas administrativas dentro dos serviços estatísticos. Finalmente, ao trabalhar no sentido da consecução do equilíbrio dos vários planos e projetos ministeriais, poderia obter maior compreensão para o programa geral do Presidente, assistindo-o na tarefa de apurar se êsses planos e projetos, legislativos ou administrativos, se conformam, na realidade, às diretrizes presidenciais. Em suma, ocupando posição tão vantajosa, o Bureau de Orçamento, apresenta-se não só como uma "clearing house" de informações administrativas, estratégicamente localizada — podendo essas informações ser consultadas pelo Chefe do Executivo e pelos órgãos de execução — como também como sentinela da boa administração.

### 9. O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Durante os debates legislativos nem uma voz se fez ouvir a favor da restrição do mandato do Bureau de Orçamento. Legisladores e testemunhas a ele se referiram em termos de expansão. O orçamento não seria uma tarefa periódica. O Dr. Nicholas Murray Sutler, Presidente da Universidade de Colúmbia e excelente administrador do orçamento dessa instituição, declarou à Comissão do Senado :

"Na minha opinião, deve-se ter grande cuidado em não confinar o trabalho de elaboração orçamentária dentro de limites de tempo demasiadamente curtos. Corretamente concebida, essa tarefa é enorme e contínua. Na prática, estou certo de que será necessário preparar logo no início de cada exercício financeiro as estimativas para o ano seguinte. Cada ministério e cada órgão administrativo, quer se trate de bureaus ou comissões, deve designar um funcionário que será, por assim dizer, o agente de ligação entre o ministério ou repartição e o Bureau de Orçamento... (p. 73).

Encarada como tarefa contínua, desempenhada simultaneamente pelos funcionários do Bureau de Orçamento e pelos funcionários ministeriais especialmente designados, o trabalho de orçamento sairia da obscuridade em que jazia. E o conteúdo do orçamento viria à luz dos debates. Nas palavras do Sr. Jesse D. Burks, que compareceu perante a Comissão da Câmara como representante da *National Industrial Conference Board*, o material incluído no orçamento anual "deve não só ser completo mas ainda ser classificado, analisado e sumarizado, de forma a ser facilmente compreendido. E mais, gostaria que fosse possível apresentar todo o orçamento dos Estados Unidos primeiramente numa fórmula dêste tamanho (mostra uma fórmula); que fosse possível a cada membro do Congresso, ou de uma organização como a nossa, pegar essa fórmula única e ter uma noção de toda a proposta para o ano seguinte; e depois então desdobrar cada item constante da primeira fórmula e explicá-lo com dados suficientes para elucidar até os mínimos detalhes (p. 596)."

A Comissão do Senado, de modo geral menos desconfiada dos "acadêmicos" que alguns membros da Comissão da Câmara, chegou a ouvir um desses

"acadêmicos" pronunciar-se a favor de um ponto análogo. Trata-se do Sr. Ogden L. Mills, financeiro realista que mais tarde exerceu o cargo de Secretário do Tesouro e que nessa ocasião representava a Associação Tributária Nacional. Aconselhou o Sr. Mills:

"No que toca ao relatório do orçamento — isto é, o relatório das despesas do exercício financeiro anterior — não sei se V. Ex.<sup>a</sup> tomou em consideração as sugestões contidas no livro sobre orçamento de Willoughby, sugestões no sentido de que é conveniente exigir, de cada ministro ou chefe de repartição, um relatório que acompanhe as contas do exercício, de modo a que se tenha não apenas uma série de algarismos mas uma justificativa que explique como o dinheiro foi despendido, porque foi necessário despendê-lo, quais os problemas resolvidos, quais os problemas que o órgão tem que enfrentar, em termos de trabalho, no ano seguinte, e qual a necessidade dos mesmos (p. 187)".

O Sr. Burns fez a mesma sugestão mas foi ainda mais minucioso:

"Creio que um exame cuidadoso revelará a necessidade de se fazer uma análise mais completa das funções desempenhadas pelos vários departamentos e divisões do Governo, se quisermos obter uma perspectiva minuciosa sobre as relações dos vários serviços; a necessidade de uma classificação uniforme para todas as estimativas, que possibilite a apresentação compacta não só de sumário e quadros comparativos das despesas realizadas e propostas para cada função mas também de dados que nos habilitem a analisar as práticas administrativas, no desempenho das várias funções. Por exemplo, que nos habilitem a determinar as "despesas gerais" de cada uma dessas funções, o custo comparativo de despesas gerais e despesas de operação, o custo de manutenção e o de investimentos de capital para as várias funções do Governo, dentro de uma série de anos, de modo a que pudéssemos ter, quase de relance, a tendência dos departamentos governamentais, deste ponto de vista (p. 597)".

Todas essas propostas eram ambiciosas. E' muito mais fácil fazer tais exigências que realizá-las na prática. Mas cumpre reconhecer que as propostas não ultrapassaram o terreno das possibilidades. E desciam ao âmago da questão. Pode-se conceber um sistema orçamentário de várias maneiras diferentes — instrumento para a consecução de boas finanças; órgão do Presidente, de administração geral; ou instrumento de controle popular sobre o Poder Executivo. Todavia, mesmo que seus objetivos fossem apresentados de maneira menos ambiciosa, ainda assim teriam que incluir todas essas coisas, embora de maneira superficial. A questão não consistia em escolher entre diferentes conceitos mas entre um sistema orçamentário vivo e capaz de crescer, e um sistema orçamentário dotado de quadro deficiente e condenado a vegetar na sombra. Essa questão não foi levantada durante a discussão da Lei de Orçamento e Contabilidade porquanto aquêles que elaboraram a lei partiram do pressuposto de que o novo sistema orçamentário teria que crescer e desenvolver suas fôrças.

#### 10. O DIRETOR DE ORÇAMENTO

Não causa surpresa, portanto, ver o Diretor do Bureau de Orçamento descrito não como um diplomata mas como uma personalidade forte. O deputado Garner, ainda céptico quanto à reforma proposta, descreveu o Diretor do Orçamento no

plenário do Congresso (61 Cong. Rec. 1857), como um homem cujo poder derivava diretamente do próprio Presidente:

"Sr. Garner: — Como o nobre deputado por Illinois (Sr. Denison) observou que o homem encarregado de executar o sistema orçamentário é uma autoridade inferior; quero dizer, meus senhores, que é o homem do Presidente. O Presidente nem tem que consultar o Senado para nomeá-lo. Concede-lhe um ordenado de \$ 10.000 por ano e coloca-o sob a imediata direção do Presidente dos Estados Unidos. Pode ser que o cargo seja inferior mas se para ele for nomeado um homem dotado de coragem, um homem que cumpra o seu dever, ele será a segunda figura do Poder Executivo do Governo.

Sr. Madden: — E todas as vezes que é ele se pronunciar, o próprio Presidente estará se pronunciando.

Sr. Garner: — Ele terá competência para dizer ao Secretário do Tesouro "Corte essa despesa. Vou eliminá-la". "Quem é o senhor para me falar desta maneira?" "Sou o representante do próprio Presidente dos Estados Unidos". E quando o Secretário do Tesouro disser numa reunião do Gabinete "Este diretor de orçamento está destruindo o meu ministério", quem o defenderá? O próprio Presidente; e se surgir uma controvérsia, o Presidente mandará chamar o diretor de Orçamento e, juntos, discutirão o assunto na reunião do Gabinete".

Naturalmente, essa dramatização não previu possibilidade de caprichos ditoriais e arbitrários. Quando o Diretor de Orçamento sugerir um ajustamento na estrutura ministerial, terá que apresentar justificativas melhores que a simples declaração de que "fala em nome do próprio Presidente dos Estados Unidos". Nem pode esperar que o Chefe do Executivo o defende numa reunião de Gabinete se apenas invocar os poderes de seu superior hierárquico. A premissa básica do comentário feito pelo deputado Garner fala por si mesma. A verdadeira autoridade do Diretor de Orçamento repousa em fatos e cifras, na exatidão de suas pesquisas e no acerto de seu julgamento. A força de suas exigências é proporcional à de seus argumentos.

Evidentemente não seria possível que o próprio Diretor de Orçamento coligisse todos os fatos e cifras de que necessita. Esse trabalho cabe ao seu corpo de técnicos. Um quadro deficiente, forçado a dividir a atenção entre um grande número de atividades, abordaria apenas os aspectos superficiais das questões, ficando impossibilitado de realizar qualquer reforma administrativa de monta. Assim sendo, o tamanho e a qualidade desse corpo de técnicos estavam destinados a determinar, em grande parte, a posição de prestígio do diretor. Um quadro insuficiente, incapaz de sair da rotina cotidiana para devotar suficiente tempo ao estudo das questões de ordem geral imporia uma grande limitação à influência do Diretor de Orçamento. Para que seja um guia da administração, o Diretor de Orçamento tem que contar com um órgão capaz de atacar problemas complexos, de grande magnitude, e de propor recomendações que imponham respeito.

Ao mesmo tempo, sendo o "homem do Presidente", o Diretor de Orçamento deve ter acesso direto ao Presidente. E' de presumir-se que este, por sua vez, está vivamente interessado em que a máquina do governo produza os melhores resultados possíveis. Nessas questões, não pode admitir

interferência mesmo dos membros do Gabinete. Mas suas idéias devem ser claras. E ninguém em melhor posição que o Diretor de Orçamento para orientar e estimular essas idéias. Se as propostas do Diretor do Orçamento são razoáveis, o Chefe do Executivo não lhes negará seu apoio. Para se chegar a esse apoio e solidariedade, torna-se indispensável íntimo contato entre os dois.

Comparada a êsses requisitos, perdia relêvo a questão — o Bureau de Orçamento devia localizar-se no edifício do Tesouro ou da Presidência da República. O deputado Good observou durante os debates finais no Congresso que (61 Cong. Rec. 1855):

“... seria melhor não ter incluído as palavras “no Departamento do Tesouro”, mas concordo com o deputado de Wisconsin que a frase é ociosa. Nada significa pois o verdadeiro sentido do artigo e a única competência conferida é a que damos ao Presidente. Ao Presidente atribui-se competência para nomear o diretor e o diretor-assistente, e para tanto não precisa obter confirmação do Senado; julgou-se que para êsses cargos, a ele tão peculiarmente ligados, o Presidente, sem ser interpelado quanto às nomeações, deve designar a pessoa que a seu ver, obedecesse na elaboração do orçamento, sua expressa vontade, de tal modo que quando o orçamento lhe fôsse apresentado, refletisse suas idéias e decisões, no tocante a economia e despesas”.

O senso de arquitetura organizacional não traiu o deputado Good: pela Lei de Reorganização de 1939, o Bureau de Orçamento passou para o lugar que lhe competia, no Gabinete Executivo do Presidente então criado.

#### 11. A QUESTÃO DA ECONOMIA

Adotada logo depois da Primeira Guerra Mundial, numa época em que o país fazia uma pausa para melhor examinar a nunca vista expansão do Governo e o tremendo crescimento da dívida nacional, a Lei de Orçamento e Contabilidade, como não é de estranhar, despertou expectativas de economias quase automáticas. No plenário do Congresso uma voz afirmou inequivocamente que “a teoria desta legislação é impor aos órgãos executivos maior cautela e economia” (61 Cong. Rec. 997). Isso não obstante, o Congresso não encarava o sistema orçamentário como uma panacéia nem o Diretor de Orçamento como o eternamente enfurecido cão-de-guarda do tesouro nacional. Repetidas vezes esclareceu-se a distinção entre os benefícios que decorriam de um esquema de administração financeira racionalmente organizado e as pressões políticas que, no governo popular, controlam o exercício do poder de gastar. O Presidente Butler, da Universidade de Colúmbia, conquanto não fôsse conhecido como um grande gastador, chamou a atenção da Comissão da Câmara:

“Há que ter em mente mais um ponto sobre o sistema orçamentário. Quase universalmente pensa-se que o sistema orçamentário é um meio de economizar verbas; mesmo que, dentro de um sistema orçamentário, não se conseguisse economizar um único dólar, seria perfeitamente possível, através dele, obter-se a certeza de que cada dólar foi bem aplicado. O público está constantemente exigindo novas formas de despesa pública; se essas devem ser feitas sem que a tributação se torne pesada a ponto de onerar a indústria e sufocar a iniciativa, os fundos necessários devem ser encontrados nas economias que se fizerem, através

da eliminação do atual desperdício, superposição e duplata de funções (p. 74)”.

Classificando o projeto final como a “maior medida de reforma legislativa e administrativa da nossa história”, o deputado Mendell, de Wyoming, apoiou o Dr. Butler quando declarou ao Congresso (61 Cong. Rec. 1858):

“Dentro do sistema orçamentário, o país pode esbanjar tanto quanto tem esbanjado até agora, ou pode economizar mais do que economizamos no passado. Pelo menos existirá um mecanismo que estimulará a economia, que ajudará a determinar a responsabilidade pelo esbanjamento, que adotará métodos mais comerciais e através do qual, se o Congresso desejar economizar, poderá fazê-lo com maior facilidade e certeza do que era possível no passado, quando vigorava um sistema de relaxamento, em matéria de elaboração e votação do orçamento de despesas”.

O deputado Burns, do Tennessee, que posteriormente patrocinou a lei de classificação do serviço civil, também advogou os mesmos princípios, ao defender o sistema orçamentário (61 Cong. Rec. 1857):

“... trará maior coordenação, maior eficiência nos vários órgãos executivos. Trata-se, como sabem, de uma reforma que muitos publicistas e pessoas interessadas nos negócios públicos vêm advogando durante anos, e creio que o país deve rejuizar-se de contar com essa lei. Afinal, seu verdadeiro valor depende da maneira por que será executada pelo Executivo e pelo modo como se comportar o Congresso, ao votar as despesas. Pois... se o Executivo e o Congresso não agirem dentro de um rigoroso espírito de economia, teremos então um governo esbanjador, a despeito da legislação vigente. A lei, acredito firmemente, provê o mecanismo para a consecução de real economia e eficiência no Governo, se o Executivo e o Congresso dela se servirem”.

Nem faltaram vozes pessimistas cujos temas soavam como a velha afirmativa de que a democracia e a economia nunca seriam compatíveis. O senador King, de Utah, assim se expressou durante a sessão de encerramento dos debates no Senado (61 Cong. Rec. 662):

“Votei pela lei de orçamento na última sessão do Congresso; e votarei pela presente lei de orçamento. Afirmo agora, como afirmei então, que não espero grandes reformas dessa lei. Podemos ter todas as leis orçamentárias que o engenho humano possa conceber; mas nossa teoria de governo e a legislação complementar que temos adotado não permitem a restrição de despesas excessivas, até que o povo americano, e seus representantes aqui, seriamente desejem economia e eficiência na administração dos negócios governamentais. Não teremos economia enquanto o povo americano exigir que o Congresso assuma as funções dos particulares e as responsabilidades dos Estados. Não teremos economia no Governo Federal enquanto o povo acreditar que o Governo Federal é o guardião de suas vidas e o autor de suas venturas e desventuras, e que, através da criação de conselhos, departamento, bureaux e comissões, assuma o controle dos negócios, das vidas e atividades do povo. Quando o Governo fôr administrado como um governo e quando os princípios da Constituição forem aplicados nos negócios do Governo Geral, então sim, teremos reformas e economias”.

Talvez o conceito do senador King, sobre reformas e economias, apresente conteúdo mais político que administrativo. Talvez seu conceito pouca relação apresente com os termos de referência em torno dos quais se elaborou a Lei de Orçamento e Contabilidade. E' óbvio que nem

Congresso nem o Chefe do Executivo tinha competência constitucional para desafiar o povo, em seu clamor por serviços públicos mais extensos. Sistema orçamentário algum, que opere dentro dos quadros do controle democrático, pode eximir-se do impacto das questões políticas e colocar-se acima das mais profundas manifestações da vontade popular. Necessariamente o sistema orçamentário pode aspirar apenas ao reforçamento das forças de caráter financeiro, à coerência administrativa e à responsabilidade de direção. Mesmo a êsse respeito a lei em si não podia operar milagres, tendo que ser fielmente executada, para produzir efeitos. O fator crucial foi realçado perante a Comissão da Câmara pelo Sr. Burks, da *National Industrial Conference Board*:

"Evidentemente não me fiz entender bem. Admitamos que temos um sistema orçamentário, que dispomos de uma lei definindo a responsabilidade do Presidente pela execução de certas medidas, com a cooperação dos ministros e diretores de repartições, que essa lei confere ao Congresso e suas comissões certas responsabilidades. Temos aí os antecedentes e a base do sistema orçamentário. E' disso que tanto se tem falado nas discussões desta Comissão. Afirmo, porém, que tudo isto pouco adianta para melhorar a situação que tanto preocupa Vossa Excelência e que cumpre remediar, a menos que seja complementado por dispositivos regulamentares adequados, estabelecendo que as autoridades administrativas dos vários ministérios façam constantes estudos, o ano inteiro, ano após ano, das respectivas repartições. Se a lei não fôr complementada por dispositivos adequados, que exijam sumários, análises e comparações, baseadas em dados exatos, coligidos de maneira contínua e sumarizados quando necessário, qualquer sistema orçamentário sucumbe a força de seu próprio peso (p. 595)".

## 12. OBJETIVOS FINAIS

Tal conceito de sistema orçamentário, apesar de mais modesto e mais realístico, ainda acenava com a possibilidade de se atingirem objetivos de significação verdadeiramente política. Aquêles que ponderavam sobre os efeitos menos imediatos porém mais duradouros da legislação sob exame não esqueceram de um fato significativo: os problemas que obstruíam a estrada do progresso nacional exigiam uma reafirmação do gênio de governo americano. O Dr. Butler não foi o único a colocar a reforma orçamentária dentro da perspectiva histórica mas seu depoimento perante a Comissão do Senado foi a que mais pesou. Vejamos suas palavras:

"Meu ponto de vista, Senador, é que a introdução de um orçamento convenientemente formulado não é um fim em si mesmo mas um meio, e um meio muito importante, para aperfeiçoar toda a organização administrativa do Governo Nacional. Tanto quanto sei de nossa história política e governamental, temos remendado e emendado nossa máquina administrativa para fazer face a emergências e situações durante cerca de 125 anos. Nunca, porém, tentamos sua reorganização do ponto de vista das necessidades governamentais e dos novos métodos comerciais, quando o Governo Federal se transformou, sem dúvida, na maior organização comercial do mundo; minha afirmativa principal é que no mundo inteiro assistimos a falência de governos por causa de sua ineficiência, sua falência perante a opinião pública (pp. 74-75)".

Aqui temos uma exposição concisa da idéia de que, em última análise, a reforma administrativa e sobrevivência constitucional são questões inseparavelmente ligadas. O Governo é julgado pela nação em termos de seu produto final — serviço prestado à sociedade, serviço concreto competentemente executado. Se a máquina de serviço emperra no lodaçal da ineficiência, se se permite que seu funcionamento o derrote, pela confusão e pela irresponsabilidade, o povo sem dúvida é levado a pronunciar-se contra o sistema constitucional que os Pais da Pátria erigiram para o bem-estar da nação.

Um sistema orçamentário bem executado também reforçaria o elo de cooperação entre o Congresso e o Poder Executivo. Além da finalidade de reorganização administrativa, Butler via uma outra:

"Essa finalidade, concebo-a como o estabelecimento de mais completa compreensão e cooperação entre os poderes Executivo e Legislativo, na formulação da política nacional e no trato dos negócios públicos... Se o Governo Americano quer continuar a merecer a confiança e o respeito do povo, tem que se mostrar apto a funcionar sem delongas injustificadas e a satisfazer as justas aspirações populares, atendendo a suas necessidades genuína e claramente expressas. Para tanto, torna-se imperativa a adoção de métodos comerciais na administração do Governo. Os mesmos princípios que governam a organização e o funcionamento de qualquer grande companhia — uma estrada de ferro, um banco, uma grande loja a varejo, ou uma universidade — aplicam-se à conduta dos negócios do povo, através do governo (p. 72)".

Ninguém esperava que êsses objetivos finais fôssem colimados da noite para o dia. Mesmo as finalidades mais imediatas exigiam uma série de etapas. Uma das pessoas que depuseram perante a Comissão da Câmara, revelando visão e experiência administrativa, não hesitou sobre o papel do Diretor de Orçamento, como principal autoridade de "staff" ligada ao Presidente (p. 654). Trata-se do Secretário-Assistente da Marinha, Franklin D. Roosevelt, que condicionou suas afirmativas ao fator tempo. Voltando-se para o futuro, declarou que,

"o primeiro passo do sistema orçamentário seria a simplificação do sistema contábil dos ministérios. O segundo talvez seja, se é possível prever o futuro, descobrir as duplicatas de trabalho nos vários ministérios, e assim por diante. Todos aquêles que conhecem a história governamental sabem que essas etapas virão necessariamente devagar. Provavelmente não atingiremos essas duas etapas dentro de um único ano; podem ser necessários quatro a cinco anos para ultrapassá-las. Depois dessas duas etapas, outras virão. Mas sinto que o sistema orçamentário é a alavanca inicial (p. 670)".

Por mais vagarosos que fôssem os progressos esperados, o Secretário-Assistente Roosevelt anteviu o dia em que a negligência passada já não macularia a tradição administrativa. Não vacilou em afirmar:

"... Creio que daqui a 20 anos, aquêles que ainda viverem considerarão o atual período como a Idade do obscurantismo da administração; haverá muitas modificações e acredito que a próxima etapa será a adoção de métodos comerciais na gestão dos negócios governamentais (p. 665)".