

# O orçamento como Instrumento de Contrôlê Legislativo e Gestão Executiva

HAROLD SMITH

*Ex-Diretor do U.S. Bureau of the Budget*

O autor destas considerações de límpido raciocínio é figura que avulta entre os modernos administradores norte-americanos. Formou-se pela Universidade de Kansas em engenharia civil, completando os estudos na Universidade de Michigan, onde veio a dirigir o Bureau of Government (1934). Em 1937 tornou-se Diretor do Orçamento do Estado de Michigan e em 1939 foi nomeado pelo Presidente Roosevelt Diretor do Bureau do Orçamento federal, subordinado ao Gabinete do Presidente. Durante a guerra e até bem pouco desenvolveu o Sr. Harold Smith ação decisiva e profunda à frente desse importante departamento da administração norte-americana, que logrou remodelar e tornar um órgão fundamental na vida pública de seu país. Deixando as funções de Diretor do Bureau do Orçamento para assumir a direção do Fundo Monetário Internacional, resultante dos Acordos de Bretton Woods, reavivou essa decisão do ilustre servidor público, no Congresso Americano, o debate acerca da remuneração condigna a ser oferecida pelo Governo aos que ocupam cargos de alta responsabilidade, pois somente motivos imperiosos de ordem financeira poderiam ter levado um homem como o Sr. Harold Smith a abandonar as funções que vinha exercendo. O discurso que publicamos a seguir, em tradução que procurou ser exata mas não literal, é talvez a melhor formulação do problema que ora tanto nos preocupa, isto é, o das relações do Poder Executivo e do Legislativo em questões orçamentárias. Dada a experiência teórica e prática que distingue o seu autor como professor e homem público de largo descortino, não sabemos de contribuição mais oportuna para o esclareci-

mento de quantos se voltam para o estudo do Ante-projeto da Constituição. Acrescentaram-se algumas notas, elucidativas de fatos e circunstâncias pouco familiares ao leitor brasileiro. Agradece o Departamento Administrativo do Serviço Público ao Dr. S. McKee Rosen, do Bureau do Orçamento dos Estados Unidos da América do Norte, sua interferência amistosa em obter do autor a autorização para traduzir o texto que ora se divulga. (N.R.)

**A**S relações entre os poderes Executivo e Legislativo determinam em grande parte o êxito ou o fracasso do governo democrático. E porque seja ao mesmo tempo o mais importante instrumento de contrôlê legislativo e de gestão executiva, acha-se o orçamento no próprio cerne desse governo. Quem quer que deixe de reconhecer essa dupla função não poderá apreciar devidamente o verdadeiro significado dos orçamentos e avaliar os difíceis problemas que êles suscitam e que cumpre resolver.

Como pode o orçamento atender a êsses objetivos? A uma análise superficial, dir-se-ia que vivem em conflito os objetivos da fiscalização legislativa e da gestão executiva: um orçamento primariamente concebido com o propósito de ser instrumento daquele fim há de embaraçar a administração e comprometer a eficiência da gestão executiva; por outro lado, um orçamento que deixa ampla margem de arbítrio e liberdade de ação a esta última parece que se tornará muito menos eficaz como meio de contrôlê legislativo.

Não nego que haja certa oposição entre êsses dois objetivos, mas acredito serem êles susceptíveis de harmonização, e uma análise mais profunda evidenciará que o orçamento que serve como eficaz instrumento à gestão executiva serve

também de efficacíssimo instrumento ao contrôlo legislativo. Esta a tese que me proponho discutir.

### O ORÇAMENTO E O CONTRÔLE LEGISLATIVO

Desenvolveram-se os orçamentos durante os regimes absolutos nos fins da Idade Média. Como inventários de rendas e despesas, eram utilizados pelos monarcas e seus conselheiros tão somente para fins de administração. Desde que, consoante a regra, "o rei vivia da sua fazenda", isto é, hauria rendas principalmente do seu domínio particular, considerava-se o orçamento como negócio que lhe dizia respeito exclusivamente e devia ser tratado como segredo de Estado. Em tempo de guerra, no entanto, tornava-se necessário apelar para os impostos como fonte extraordinária de renda e, a fim de garantir o consentimento de contribuintes poderosos, a Corôa teve de conceder à nobreza o direito de decidir em questões de receita, especialmente quando ela se destinasse ao financiamento de guerras. A revolução de 1688 trouxe, na Inglaterra, a unânime aceitação do princípio de que "não há tributação sem representação", mas não subordinou tôdas as despesas governamentais ao contrôlo parlamentar. Ainda restava longo caminho a percorrer até que se estabelecesse na Constituição americana o princípio de que nenhuma despesa pode ser efetuada sem dotações legais.

Nos 250 anos transcorridos desde a Declaração de Direitos na Inglaterra, e nos 150 anos de governo democrático nos continentes europeu e americano, as limitações orçamentárias foram ideadas numa tentativa de apertar o contrôlo do Executivo pelo Legislativo. Durante êsse período princípios orçamentários concebidos com o fim de assegurar ao Legislativo inteira liberdade em manejar os "cordões da bolsa" emergiram gradualmente, refletindo aspectos vários da luta secular entre a Corôa e o Parlamento pelo contrôlo democrático do govêrno; mas, conquanto a luta tenha começado na Inglaterra, os princípios propriamente ditos se desenvolveram notadamente na França. A origem histórica — o firme desejo dos Parlamentos de conservar a Corôa sob fiscalização — explica pois a sua unilateralidade. Ainda assim, representam êles padrões a que se deve atender (ressalvadas as exigências de uma gestão eficaz) em moderna concepção de orça-

mento democrático; eis por que os repito, como base para ulteriores considerações.

Êsses princípios históricos são, em resumo, os seguintes :

1. *Publicidade* — Cumpre que se tornem públicos os principais estágios do processo orçamentário, os quais abrangem a proposta executiva, a discussão e a aprovação legislativa, e a execução.

2. *Clareza* — Convém que o orçamento seja inteligível a qualquer cidadão. Vem a propósito o que disse certo escritor inglês em 1764: "A administração condescendeu... em explicar o orçamento à mais dura inteligência".

3. *Universalidade* — Cumpre que o orçamento inclua despesas e receitas em base global, refletindo tôdas as atividades governamentais, sem exceção, e que se demonstre o *superavit* disponível para amortização da dívida ou o *deficit* a ser coberto por nova legislação fiscal ou por empréstimos.

4. *Unidade* — Tôdas as receitas devem ser recolhidas a um fundo geral para financiamento de tôdas as despesas. Êste princípio condena a destinação de rendas para fins específicos de despesa, exceto nos casos de depósito ou naqueles em que exista uma relação especial e direta entre a receita e as despesas.

5. *Especificação* — A receita e a despesa devem figurar em especificação minuciosa; e só em casos excepcionais se deve permitir o estôrno de consignação.

6. *Autorização prévia* — Cumpre que se apresente, discuta e vote o orçamento em antecipação ao período em que as despesas vão efetuar-se, devendo êle incluir estimativas para tôdas as necessidades previsíveis, reduzindo, destarte, tanto quanto possível, os pedidos de créditos adicionais. A execução do orçamento deve também circunscrever-se estritamente às autorizações do Legislativo e ser fiscalizada por uma repartição de tomada de contas subordinada ao Congresso.

7. *Periodicidade* — As dotações devem ser concedidas para período de tempo definido; aquela que não fôr aplicada nesse período via de regra perderá a vigência ou será revigorada com importância e finalidade especificadas.

8. *Exatidão* — Exige êste princípio que as estimativas orçamentárias sejam tão exatas quan-

to possível e condena que se orcem exageradamente as despesas ou se criem falsas reservas pela subestimativa da receita.

Se considerarmos a lista desses mandamentos orçamentários e pensarmos em como os governos federal, estadual e local os põem em prática, quer nos Estados Unidos, quer no estrangeiro, não é possível fugir à conclusão de que os orçamentologistas são pecadores impenitentes. Cada um desses princípios é freqüentemente violado pelos que elaboram o orçamento, por quantos o aprovam e executam.

Contrariando o primeiro princípio há o fato de que, durante a guerra, não tornamos público, no govêrno federal, por motivos de segurança militar, todos os detalhes referentes às despesas.

Quando pensamos no segundo mandamento — princípio da clareza, não há como deixar de lavar a nossa própria condenação ao enforcamento. A despeito de melhorias recentes, ainda é verdade que o orçamento federal e as leis de despesa são de difícil entendimento para o leigo e até mesmo para o especialista. No entanto, felizmente também é verdade que diversos Estados e muitas municipalidades logram apresentar seus orçamentos de maneira mais compreensível.

Em violação ao princípio da universalidade, concedem-se dotações em base líquida para certos tipos de atividade, isto é, permite-se a aplicação de certas rendas sem dotação específica. Isto ocorre, no govêrno federal, especialmente em relação às autarquias e, nos governos locais, é freqüentemente o caso dos serviços de utilidade pública. Qualquer que seja o argumento invocado para justificar a necessidade de se desobedecer a este princípio, as violações certamente se tornam censuráveis nos casos em que se orçam em base líquida as despesas com atividades puramente administrativas.

O quarto princípio — o da unidade orçamentária — é violado de diversas maneiras. Ocorre uma violação, por exemplo, quando a legislação federal exige a destinação, para certos fins agrícolas, de uma soma correspondente a 30% das receitas aduaneiras estimadas; os Estados são transgressores sistemáticos desse princípio, pela destinação especial de rendas. Em alguns casos, a prática pode justificar-se; as mais das vezes, todavia, tem comprometido um são planejamento financeiro. Outros casos há em que os governos

deixam de incluir em seus orçamentos receitas provenientes de empréstimos e despesas efetuadas com recursos dessa proveniência, violando, assim, ao mesmo tempo, os princípios da unidade e da universalidade.

Poderíamos de maneira análoga prosseguir com a enumeração e localizar violações dos outros princípios orçamentários. Para algumas delas não há desculpa; outras, porém, ocorrem porque esses princípios se formularam exclusivamente do ponto de vista de contrôle legislativo, sem atender às necessidades de uma gestão eficiente. Lucius Wilmerding, na história dos primeiros esforços do Congresso para fiscalizar as despesas, chegou à conclusão de que essas tentativas, expressas em especificações restritas, foram “em grande parte contraproducentes”. Talvez êle exagere, mas parece-me que lhe assiste razão em acreditar que são quase inevitáveis as violações quando se estabelecem princípios inflexíveis. Carecemos, por isto mesmo, de concepções mais construtivas, que tomem em consideração as exigências da gestão executiva.

## O ORÇAMENTO E A GESTÃO EXECUTIVA

O aumento das funções e responsabilidades do Estado tornou cada vez mais evidente a inadequabilidade destes princípios orçamentários tradicionais. Hoje o problema já não é a luta de um Parlamento representativo procurando fiscalizar uma Corôa recalcitrante; o contrôle legislativo verdadeiro e adequado deve continuar a ser efetuado e vitalizado; trata-se, porém, de contrôle de um executivo responsável, que importa aparelhar para que enfrente os difíceis problemas políticos, econômicos e sociais de nosso tempo.

O *orçamento executivo* foi introduzido no govêrno federal pelo *Budget and Accounting Act de 1921*. No decorrer das longas discussões legislativas que precederam a sua aprovação, reconheceu-se amplamente que era o orçamento um instrumento básico de gestão executiva. O Deputado Good, do Estado de Iowa, a muitos títulos um dos mais importantes pioneiros do sistema orçamentário nacional, observou da tribuna do Congresso: “Não concedemos dotações simplesmente pelo prazer de concedê-las; concedemo-las para que seja executado o trabalho planejado pelo govêrno. E só o Presidente formula êsse plano”. Charles D. Norton, que auxiliou o Presidente

Taft a organizar a Comissão de Economia e Eficiência, acentou, em seu depoimento, as funções contínuas de um órgão orçamentário centralizado em colaboração com os encarregados de orçamento nas repartições federais. Assinalou também que assim “se criaria um grupo de associados — sócios, se se preferir — cuja função precípua seria a de analisar e ponderar os diversos projetos da administração”.

Outros depoimentos referiram-se à importância dos “estudos realizados no correr do ano e ano após ano pelas autoridades administrativas nas próprias repartições” e do acúmulo gradativo de informações “reveladoras da prática administrativa no desempenho de diversas funções”. Um desses depoimentos, o do Sub-Secretário da Marinha, Franklin D. Roosevelt, fez referência específica ao sistema orçamentário, considerando-o como a “cabeça de ponte” destinada a colocar “a Administração em bases comerciais”. Foi por estas razões que o Deputado Mondell, do Estado de Wyoming — também um dos pioneiros — proclamou ser o ato “a maior medida de reforma legislativa e administrativa de nossa história”.

Muitos foram os progressos feitos, desde a aprovação do *Budget and Accounting Act*, tendentes a aperfeiçoar o aspecto administrativo do orçamento no governo federal. Deu-se um passo de extraordinária importância em seguida ao relatório de 1937 da *President's Committee on Administrative Management*, que recomendou que se dilatasse a esfera de responsabilidade do *Bureau of the Budget* como delegado do Presidente no campo administrativo. O Bureau ficou então habilitado a executar a maior parte desse programa traçado pela Comissão, quando foi transferido para o Gabinete Executivo do Presidente, após o *Reorganization Act* de 1939, e depois que o Presidente lhe definiu as atribuições. Ainda assim não é de esperar que apenas duas décadas de trabalho sistemático na administração orçamentária provoquem a mesma cristalização de pensamento que um período de 150 anos veio a suscitar no campo dos controles legislativos. Ademais, não se pode, nem se deve, considerar esses princípios de administração orçamentária como austeros mandamentos; convém até que eles se transformem continuamente, a fim de corresponder ao alcance variável das atividades e responsabilidades do governo federal.

Assim, qualquer tentativa de sintetizar princípios orçamentários ou regras de gestão executiva terá caráter meramente experimental. De resto, esses princípios têm de ser dinâmicos. Apresento a título provisório um grupo de oito, os quais dizem respeito especialmente ao orçamento da União, mas que podem ser facilmente modificados, a fim de se tornarem aplicáveis aos governos estadual e local. Lembre-se, porém, que a organização administrativa da função orçamentária depende essencialmente da organização do governo em exame; por isso ela será diferente no sistema presidencial e no de gabinete, no sistema de “city commission” e no de “council manager” (1). A finalidade e a significação do orçamento, todavia, são idênticas em todos os tipos de governo democrático.

Esses oito princípios, ainda uma vez o repito, foram concebidos do ponto de vista da gestão executiva e, por esse motivo, são tão unilaterais como os que se imaginaram para o controle legislativo. O orçamento democrático exige, na verdade, a conciliação dessas diferentes concepções.

1. *Programação executiva (Executive programming)* — O orçamento, tal como é apresentado, reflete o programa do chefe do executivo; logo que é sancionado, torna-se o programa de trabalho do governo, refletindo-lhe tôdas as funções e atividades, em seus aspectos políticos, econômicos e sociais. Sua elaboração deve estar, portanto, entrosada íntima e diretamente com a elaboração do programa geral da chefia executiva. Orçamento e programa constituem mesmo os lados de uma só moeda; cumpre que ambos estejam sob a direta supervisão daquela chefia. Aplica-se êste princípio semelhantemente a todos os níveis de governo — federal, estadual e municipal.

(1) *Council manager plan; city manager plan* — é um método de governo municipal em que é contratado um administrador apolítico (*city manager*), as mais das vezes estranho ao lugar, para gerir todos os negócios administrativos da cidade. Se o contratante é uma comissão municipal chama-se o sistema — *commission-manager plan*; se um prefeito e conselho — *council manager plan*. Goza o administrador assim contratado de absoluta liberdade de ação administrativa propriamente dita, nomeando e exonerando os chefes de departamento ou repartição, sendo, porém, demissível se suas deliberações não se conformarem à política geral prescrita pelo corpo municipal contratante. *City commission system* — é um sistema de administração municipal em que três, cinco ou sete membros eletivos de uma comissão agem coletivamente como conselho municipal e individualmente como chefes dos departamentos administrativos locais. (V. Pfiffner, John: *Public Administration*, pág. 35-38.)

2. *Responsabilidade executiva (Executive responsibility)* — Ao conceder-se uma dotação, autoriza-se um órgão a efetuar certas despesas; nem por isso se lhe determina a política a seguir. Ao Poder Executivo é que toca o exercício das funções que a lei estabelece ou que se acham implícitas nos termos da dotação. Em outras palavras: a dotação não é determinação para que se gaste nem assegura à repartição um “direito adquirido”. Orientada pelo chefe executivo, fica ela responsável pela execução a mais econômica possível dos propósitos da legislação. Por seu turno, incumbe ao chefe do Executivo verificar se os programas da repartição se coadunam com os propósitos do Legislativo e se são executados com a máxima economia.

3. *Relatórios (Reporting)* — Baseiam-se a elaboração do orçamento, as decisões legislativas e a execução orçamentária nos relatórios financeiros e nos relatórios dos trabalhos apresentados pelas unidades administrativas do governo. Os poderes Executivo e Legislativo devem, portanto, estar constantemente informados do andamento dos serviços que se relacionam com os vários programas e projetos, dos compromissos assumidos, despesas realizadas, rendas arrecadadas, pessoal admitido, objetivos alcançados, e outros fatos relevantes. O orçamento, sem esses relatórios, torna-se cego e arbitrário.

4. *Instrumentos adequados (Adequate tools)* — O exercício das responsabilidades orçamentárias do Executivo exige instrumentos administrativos adequados. Cumpre que o chefe do executivo tenha sob sua direta supervisão um órgão integrado por um corpo de funcionários especializados. Além disso, convém ainda dotá-lo de certos poderes, a fim de que se garanta a mais econômica execução dos propósitos do legislativo; dentre esses poderes, incluem-se a autoridade para fazer cotizações (*allotments*) (2) mensais ou trimestrais das dotações e destacar das mesmas fundos de reserva. Essas reservas seriam utilizadas em

(2) *Allotments* — São parcelamentos ou cotizações variáveis, em geral trimestrais, da dotação orçamentária concedida a uma repartição. Fixa-os o Bureau do Orçamento conforme o programa de trabalho apresentado pela referida repartição, dosando e fiscalizando, assim, o emprego dos fundos apropriados pelo Congresso. É um dos métodos mais eficientes de fazer a tomada de contas administrativa — que não se deve confundir com outros tipos de fiscalização da execução orçamentária — e aperfeiçoa o sistema ainda grosseiro do nosso *duodécimo*.

caso de emergência ou não seriam aproveitadas se condições outras permitissem a execução dos propósitos legislativos com importância menor do que a da dotação. Os relatórios de uma repartição, a que fiz alusão há pouco, são também instrumento valiosíssimo para o orçamento executivo.

5. *Diversificação de métodos orçamentários (Multiple procedures)* — A administração moderna inclui diferentíssimos tipos de atividade. Funções de administração ordinária; construções a longo prazo e ampliação de projetos; atividades quase-comerciais, tais como a compra e a venda de mercadorias; ou operações bancárias — eis algumas atividades dentre muitas outras que exigem métodos variáveis para serem eficientemente administradas. Conquanto tôdas as funções governamentais, sem exceção, devam refletir-se no orçamento, os métodos governamentais podem variar conforme os diversos tipos de atividade governamental. A eficiente administração de atividades quase-comerciais reclama adaptação imediata às modificações do mercado e está menos sujeita a programação prévia e definitiva do que o estão, por exemplo, as atividades da administração ordinária. O orçamento de atividades quase-comerciais pode, portanto, diferir do das administrativas.

6. *Arbitrio executivo (Executive Discretion)* — A administração eficiente e econômica ficará prejudicada se a distribuição das dotações for feita em termos por demais restritos. O documento orçamentário sem dúvida tem de ser muito minucioso, a fim de bem informar o legislativo e orientar o executivo; é desejável, no entanto, que só se concedam dotações atendendo às atividades gerais exercidas pelos órgãos ou suas subdivisões, e de acordo com as deliberações legislativas de quais sejam os objetivos normais da administração. Conviria deixar, pois, ao Poder Executivo, a escolha dos meios apropriados à execução dos propósitos estipulados em lei.

7. *Adaptabilidade ao tempo (Flexibility in Timing)* — Cumpre que o orçamento encerre dispositivos que permitam imediato ajustamento às variações econômicas que a política financeira tem de enfrentar. Lograr-se-á essa adaptabilidade ao tempo se, por exemplo, o Congresso conceder dotações para atender a programas de construção e de ampliação de obras durante um período, su-

ponhamos, de cinco anos; o programa poderá, assim, ser modificado pelo Executivo, de acordo com as necessidades econômicas.

8. *Organização orçamentária com dupla direção (Two-way Budget Organization)* — Conquanto a elaboração e a execução orçamentárias sejam orientadas pelo chefe do executivo, métodos eficientes de orçamento requerem cooperação ativa de todos os órgãos e de suas principais unidades. Cumpre que haja em cada um deles uma seção de orçamento com atribuições semelhantes às do órgão central, cabendo aos próprios chefes desses órgãos a responsabilidade direta da coordenação dos seus orçamentos e dos seus programas de trabalho. O encarregado do orçamento prestará assistência ao seu superior no controle administrativo das subdivisões do órgão, e transmitirá propostas e pontos de vista ao órgão central. O orçamento torna-se, destarte, não apenas uma função centralizada, mas um processo que se infiltra por toda a estrutura administrativa. A movimentação entre o órgão central e as várias unidades a que se acham afetos o planejamento e outras medidas orçamentárias se processará, conseqüentemente, em duas direções e não em um único sentido.

Esses princípios de administração orçamentária ainda estão em via de tornar-se realidade. Assim como descobrimos muitas violações nos princípios de controle legislativo, podemos semelhantemente assinalar muitos casos em que eles ainda não foram postos em prática. A administração orçamentária em Estados e municipalidades fez, a muitos aspectos, grandes progressos; reconheça-se, no entanto, que os governos estaduais e locais, bem como o federal, sofrem deficiências no que diz respeito a informações e relatórios, cometem freqüentemente o erro de não concentrar a responsabilidade da execução orçamentária na chefia executiva, deixando de proporcionar instrumentos administrativos apropriados a esta última, especificando de maneira por demais detalhada as dotações e não permitindo que os serviços autorizados variem conforme as circunstâncias. O *Budget and Accounting Act* de 1921 e o *Reorganization Act* de 1939 forneceram, ao governo federal, a base para o aperfeiçoamento do sistema orçamentário; muito, todavia, ainda pode e deve ser feito nesse sentido.

Tomando por base a experiência de mais de duas décadas, é lícito afirmar, agora, que o *Budget*

and *Accounting Act* foi uma notável peça de legislação; creio, no entanto, que já é tempo de incorporar essa experiência, por meio de uma reforma, ao primitivo texto da lei. Penso especialmente que os poderes de estabelecer cotizações (*allotments*) e reservas, decorrentes do *Anti Deficiency Act* de 1905, deviam ser integrados no *Budget and Accounting Act*, a fim de se tornarem mais claros.

Ao assinalar as melhorias necessárias ao sistema, cumpre-me também mencionar a muito debatida questão da oportunidade do veto presidencial relativamente a consignações e subconsignações.

#### HARMONIZAÇÃO DOS DOIS GRUPOS DE PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Já fiz referência às diferenças aparentes entre os princípios históricos do controle legislativo e os novos princípios de gestão executiva. Os primeiros surgiram, na Europa, da velha luta entre parlamentos e corôas. Os segundos baseiam-se principalmente na experiência de Estados e municipalidades de nosso país e adquiriram notável impulso quando os anos de crise nos levaram a ampliar grandemente a esfera de atribuições econômicas e sociais do Governo federal.

Se confrontarmos os dois grupos de princípios que acabo de delinear, parecerá que existem contradições entre eles. A mais evidente é a que se origina do princípio legislativo da especificação orçamentária e do princípio do arbítrio executivo na administração orçamentária. Os legisladores insistem em recorrer a dotações de natureza especializadíssima, enquanto os administradores alegam que as dotações concedidas globalmente se coadunam melhor com uma gestão econômica. Aqueles avançam um bom argumento quando declaram que as dotações insuficientemente especificadas talvez os privem dos meios apropriados de controle e permitam a violação dos propósitos legislativos por parte do administrador. Poder-se-ia responder à alegação lembrando que melhor se realizariam esses propósitos legislativos se, ao invés de especificarmos rigorosamente as dotações, déssemos organização mais eficiente à administração financeira.

No governo federal, o Poder Executivo transmite ao Legislativo não apenas a proposta das dotações senão também a justificação das mes-

mas, a qual oferece, com pormenores, os programas e projetos da repartição e revela o processo pelo qual ela se propõe empregar os recursos que solicitou. Alega-se às vêzes que as justificações são utilizadas para "impingir" um programa mas esquecidas, logo que a proposta é aprovada. A verdade é que as justificações só desempenharão papel importante nos métodos orçamentários se forem acompanhadas de relatórios; cumpriria, pois, que estes revelassem até que ponto os programas e projetos foram executados no ano anterior e quais as modificações que sofreram. Poderes discricionários coexistindo com dotações globais podem favorecer uma administração econômica mas também conduzir a abusos; convém corrigi-los pela contabilidade. O princípio do arbítrio executivo em questões de orçamento, se fôr completado por um sistema de relatórios e por uma tomada de contas independente, servirá, com efeito, aos mesmos fins para que foi concebido o princípio fiscalizador da especificação orçamentária.

Outro exemplo de conflito aparente ocorre com o princípio da adaptabilidade ao tempo. Esta será de importância decisiva se desejarmos que a política fiscal desempenhe o papel de instrumento do progresso econômico. Mencionei como exemplo a possibilidade de estabelecer-se um programa quinquenal de construções e de ampliação de obras e a necessidade de conceder-se ao arbítrio executivo a prerrogativa de efetuar despesas quando melhor lhe pareça, desde que dentro dos limites da dotação. Dir-se-á, além disso, que tal política infringe as regras ortodoxas do controle legislativo, principalmente a da periodicidade, a qual pressupõe que as dotações não utilizadas devem prescrever ou ser revigoradas ao fim de cada exercício financeiro. Neste caso, os propósitos da flexibilidade orçamentária e do controle legislativo se harmonizariam se: 1) o programa para o próximo quinquênio fôsse submetido *anualmente* à apreciação do Legislativo e à sua aprovação, método que é observado, em diversas cidades, nos casos do orçamento de obras; 2) se nas dotações se especificassem as únicas condições em que o Executivo ficaria autorizado a gastar mais do que a cota que lhe fôra prescrita para aquele ano; e 3) se o Executivo apresentasse um relatório anual acerca do andamento desse plano quinquenal em relação às condições econômicas vigentes no ano anterior.

Um terceiro exemplo de oposição aparente observa-se no interesse legislativo pela clareza do orçamento e na necessidade administrativa de métodos orçamentários adaptáveis aos vários tipos de atividades governamentais. Essas variações de métodos aumentam as complicações do orçamento, que em si já não é simples. No entanto, tal diversificação é necessária para atender aos diferentes tipos de atividade, e a simplicidade que se alcançaria por um tratamento uniforme seria talvez mais aparente que real. A verdadeira clareza requer efetivamente métodos diversificados.

Acredito que é possível harmonizar os aparentes conflitos entre os propósitos do controle legislativo e as necessidades da gestão executiva; para isso é indispensável, porém, que todos os responsáveis por questões orçamentárias tenham sempre em vista êsses aspectos da política orçamentária. Ademais, se êles compreenderem a unidade fundamental do objetivo, então êsses princípios aparentemente irreconciliáveis talvez se completem e se reforcem mutuamente. O controle legislativo e a gestão executiva servem a um só fim, aquele para o qual o orçamento foi concebido — melhor govêrno para todos.

Ainda haverá por certo quem acredite que uma administração orçamentária débil facilita um robusto controle legislativo. Ainda haverá também quem sinta que o Executivo não deveria estar aparelhado com aqueles instrumentos orçamentários essenciais a que me referi. A história anterior ao *Budget and Accounting Act* demonstrou, todavia, ao que me parece, que o controle orçamentário legislativo é praticamente impossível sem uma administração orçamentária eficiente. Com a evolução do orçamento e da sua administração, diretamente subordinados ao Executivo, os controles do Legislativo tornaram-se mais eficazes; mas só alcançarão máxima eficiência quando funcionarem mediante um sistema de administração orçamentária plenamente desenvolvido.

Não há sistema capaz de eliminar todos os conflitos orçamentários, visto que os diferentes grupos regionais ou econômicos da população têm conceitos diversos a respeito do bem estar geral a que o govêrno deve prover. Essas diferenças se refletem tanto no Poder Legislativo quanto no Executivo, pois não há exata determinação científica do conteúdo de um orçamento; lutas e acôr-

dos são a própria essência da democracia e nêles necessariamente se refletem.

Os problemas da nação considerada como um todo se focalizam no programa do Presidente e o processo orçamento serve precisamente para canalizar e ponderar os pontos de vista divergentes, assegurando a realização de qualquer acôrdo a que se tenha chegado. Nenhuma regra mecânica, portanto, avaliará a importância do orçamento; só a sua utilidade como instrumento tanto de controle legislativo como de gestão executiva poderá fazê-lo. E a prova definitiva a que um orçamento está sujeito consiste, em última análise, na sua capacidade de satisfazer à vontade da comunidade.

Como poderá um orçamento elaborado, discutido e aprovado anualmente tornar-se instrumento administrativo se a administração diariamente exige adaptações a condições variáveis? E' que, embora o elaborem e sancionemos uma vez por ano, todos os que participamos dêsse processo em suas diferentes fases podemos e devemos exercitar o raciocínio todos os dias do ano — diria mesmo, em tôdas as horas do dia — a fim de que nos habituemos a considerar o orçamento não como a um livro incompreensível mas como a um processo vivo de formação e de execução da política democrática. Aí então, e somente aí, servirá o orçamento tanto aos propósitos do controle legislativo como aos da gestão executiva.