

O Bureau do Orçamento na Administração Federal Norte-Americana

HAROLD D. SMITH

Diretor do Bureau do Orçamento, EE. III.

(Tradução de Paulo Lopes Corrêa)

(Conferência proferida numa reunião conjunta da Associação Americana de Ciência Política e da Sociedade Americana de Administração Pública, em 28 de dezembro de 1939)

A visão popular do Bureau do Orçamento como sendo "o cão de guarda do tesouro" serve de apoio a uma concepção, ao mesmo tempo estreita e errônea, sobre as funções do orçamento e do Bureau. Todas as vezes que as despesas do governo aumentam, pode-se ter a certeza de que os que julgam o Bureau do Orçamento de acordo com aquele conceito acusarão o cão de guarda de haver estado dormindo durante todos esses anos. Alguns afirmam que ele esteve acorrentado a seu canil. Outros concluem que ele está se tornando gordo e indolente, ao passo que outros, ainda, sustentam que o cão de guarda está morrendo de fome, que perdeu os dentes e que não assusta mais ninguém. Julgado pelo número de intrusos que entraram no tesouro e de lá saíram com grandes somas de dinheiro, o cão de guarda falhou na sua tarefa — segundo aqueles que vigiam o cão de guarda...

Muitos remédios são propostos. Alguns sugerem um novo cão de guarda, maior e mais feroz, nutrido diariamente com alimento de alto conteúdo vitamínico, capaz de superdotar o animal com energia para, literalmente, arrancar aos pedaços as calças dos gastadores. Outros aconselham que se providencie para um novo canil. Chega-se mesmo a insinuar que o que se torna necessário é uma diferente raça de cão, talvez um apontador ou perdigueiro.

Não pretendo parecer jocoso, pelo menos não sem motivo. Ao contrário, se se permitir que o conceito do cão de guarda permaneça inda desafiável, acredito que grande prejuízo seja causado a um sistema federal de orçamento que vem se desenvolvendo firmemente desde a promulgação, em 1921, da Lei de Orçamento e Contabilidade. Para se verificar que tal conceito é comumente susten-

tado, basta analisar os artigos e comentários da imprensa. O sistema orçamentário foi estabelecido, em grande parte, pelo argumento de que por ele as despesas seriam mantidas em nível baixo. E porque isso não foi conseguido, o sistema é severamente criticado. Chama-se-o de farsa. "O cão de guarda falhou, matem-no!" — é o grito que se levanta. E, assim, alguém o mataria sem que ao menos uma sociedade humana elevasse a voz em sinal de protesto.

IDÉIAS ERRÔNEAS SOBRE O ORÇAMENTO

Não podemos abordar o assunto do papel do orçamento na administração federal sem primeiro afastar essas idéias errôneas comuns. O Bureau do Orçamento não faz a política do governo. O Presidente e o Congresso é que fazem a política. O Orçamento reflete os aspectos fiscais dessa política. Se os sistemas de orçamento devem ser julgados pela sua efetividade em manter em nível baixo o total das despesas governamentais teríamos que admitir que o trabalho orçamentário tem sido um insucesso. Coincidentemente com a adoção geral de sistemas orçamentários em todas as esferas de governo — federal, estadual e municipal — durante os últimos vinte anos, as despesas tem aumentado enormemente. Devemos então concluir que o trabalho orçamentário falhou? Dificilmente o posso acreditar, embora esse pareça ser o argumento dos que atacam o sistema orçamentário federal.

Se os sistemas orçamentários são julgados à luz da frequência dos *deficits* em todos os níveis de governo, um veredicto pessimista torna-se inevitável. Se, todavia, o orçamento for encarado como um meio igualmente efetivo para medir um *deficit*

como para indicar um *superavit*, torna-se possível um veredicto mais favorável. Se bem que a idéia de que o orçamento possa ser usado tão eficientemente para prever um *deficit* como para prever um saldo não seja agradável aos primeiros patrocinadores do sistema orçamentário, não se pode logicamente arguir que este tenha falhado, simplesmente porque, de tempos em tempos, ocorrem *deficits* anuais.

Num sentido, o equilíbrio de um orçamento requer apenas as mais simples das operações matemáticas: adição e subtração. Que um orçamento seja ou não equilibrado, depende de como essas duas simples operações matemáticas sejam aplicadas às colunas da receita e da despesa do orçamento. Contudo, a maneira como são aplicadas exprime política do mais fundamental caráter; determinando, de um lado, o caráter e a extensão dos serviços públicos e, do outro, a espécie e a magnitude dos impostos.

Afirma-se que, antes do advento de sistemas orçamentários governamentais neste país, os *deficits* eram mais frequentes do que agora, mas não eram revelados. Pode-se levar a crédito do sistema orçamentário o fato de serem os *deficits* trazidos à luz, marcando assim um ponto no processo democrático; mas devemos afastar, como não válido, o conceito de que o *deficit* seja uma medida quantitativa capaz de julgar da suficiência do sistema orçamentário. Os *deficits* seriam melhor atribuídos à colisão das mais inexatas ciências sociais com a ciência exata da matemática. Não desejo ser mal interpretado. O Bureau do Orçamento interessa-se vitalmente pela economia e pela eficiência. O que desejo é simplesmente indicar que sua tarefa envolve muito mais que a manipulação de matemáticas.

Até agora, tentei salientar qual não é o papel do Bureau do Orçamento, mormente que ele não faz política no sentido mais lato. Isso é da competência do Presidente e do Congresso. Não pode, nem deve ser de outra maneira, em nossa forma representativa de governo. Consequentemente, é absurdo atacar o sistema orçamentário e a administração orçamentária porque não se concorda com a política fiscal ou filosofia fiscal da administração no poder. Tais ataques caem longe do alvo. Eles indicam uma falta de compreensão do papel da elaboração orçamentária no processo democrático.

PAPEL DO BUREAU DO ORÇAMENTO

Qual é então — poderão perguntar — o papel do Bureau do Orçamento? Creio que essa pergunta pode ser respondida simplesmente. Na minha opinião, não é nada mais, nem nada menos, do que servir como um agente do Presidente na sua tarefa administrativa e ajudar a executar qualquer programa ou política que a Administração possa ter empreendido. O Presidente, como "administrador geral" do Executivo, deve dar direção coordenada a centenas de serviços e atividades do Governo e fazer com que a lei seja aplicada com justiça, com uniformidade e com economia, para não mencionar suas relações com o Congresso e com a imprensa e seus aparecimentos em público. Na realização dessa tarefa, que aumentou de dificuldade e de importância com as crescentes funções do Governo, o Bureau do Orçamento age como um auxiliar principal, orçamentário e administrativo, do Presidente.

Esse papel do Bureau do Orçamento é melhor evidenciado pela sua nova posição na estrutura departamental federal, sendo, como é agora, uma unidade do *Executive Office of the President*. Embora o Bureau, desde o começo, em 1921, tenha sido diretamente responsável perante o Presidente e dirigido por pessoa de sua direta nomeação, a sua posição nominal, dentro do Ministério do Tesouro, não exprime claramente suas relações e gerava uma compreensível confusão, tanto dentro como fora do Governo.

Alem da transferência do Bureau do Orçamento, a reorganização levada a efeito no último verão (1939) incluiu ainda quatro outras repartições no *Executive Office of the President*. A elas incumbe auxiliar o Presidente na administração geral do executivo. Essas repartições, além do Bureau do Orçamento, são as seguintes: 1, Gabinete da Casa Branca, que se compõe dos Secretários do Presidente, do Auxiliar Executivo e dos Assistentes Administrativos do Presidente; 2, da Comissão de Planificação dos Recursos Nacionais; 3, Serviço de Informações Governamentais e 4, o Serviço de Ligação com a Administração de Pessoal.

Essas organizações administrativas não constituem novidade. O que é novidade é apenas sua localização como parte imediata do equipamento do Presidente. Através dos anos, numerosas repartições destinadas à execução de funções admi-

nistrativas foram estabelecidas, mas, devido à inacessibilidade das mesmas ao Presidente ou à falta de autoridade legal, elas não podiam ser plenamente eficientes e era difícil fazê-las trabalhar como braços administrativos articulados.

Na sua presente posição, o Bureau do Orçamento está, portanto, melhor habilitado a lidar com todos os departamentos executivos sobre uma base comum e a trabalhar estreitamente com os outros setores presidenciais. Desde que se acha fisicamente localizado num edifício vizinho à Casa Branca, o Bureau, tanto física como funcionalmente, está perto do Presidente. Ocupa o centro da administração, participando ativamente na corrente administrativa.

O TRABALHO DO BUREAU DO ORÇAMENTO

Examinemos agora, por alguns momentos, o trabalho do Bureau do Orçamento. Seus deveres acham-se definidos por uma Ordem Executiva baixada pelo Presidente em setembro deste ano (1939) e que particulariza as responsabilidades gerais do Bureau estabelecidas pela Lei de Orçamento e Contabilidade, de 1921. As funções específicas afetas ao Bureau por essa Ordem Executiva são :

"a) Assistir o Presidente na preparação do orçamento e na formulação do programa fiscal do Governo.

"b) Supervisionar e controlar a administração do orçamento.

"c) Promover pesquisas para o desenvolvimento de métodos aperfeiçoados de administração e aconselhar os departamentos e repartições executivas do Governo tendo em vista melhor organização e prática administrativas.

"d) Auxiliar o Presidente a executar, com maior eficiência e economia, os serviços governamentais.

"e) Assistir o Presidente, examinando e coordenando as sugestões ministeriais sobre projetos de leis e fazendo recomendações quanto à ação presidencial sobre o trabalho legislativo do Congresso.

"f) Prestar auxílio na apreciação, no exame e, sempre que necessário, no preparo de projetos de ordens e proclamações executivas.

"g) Planejar e promover o aperfeiçoamento, o desenvolvimento e a coordenação dos serviços estatísticos federais e outros.

"h) Manter o Presidente informado sobre o andamento das atividades das repartições públicas com respeito ao trabalho projetado, ao trabalho já iniciado e ao trabalho terminado, juntamente com o ritmo relativo de trabalho entre as várias repartições do Governo; isso tudo com a finalidade de que os programas das várias repartições sejam coordenados e as dotações orçamentárias autorizadas pelo Congresso possam ser usadas da maneira mais econômica possível, com o mínimo de desperdício e de duplicidade de esforços."

Afim de executar esses objetivos e de facilitar a ação metódica do Bureau, cinco divisões foram organizadas dentro dele. São as seguintes: Divisão de Estimativas, Divisão Fiscal, Divisão de Referência Legislativa, Divisão de Gerência Administrativa e Divisão de Normas Estatísticas. Passo a descrever, em resumo, o trabalho dessas cinco divisões.

DIVISÃO DE ESTIMATIVAS

Ao desenvolver o plano orçamentário, a Divisão de Estimativas revisa as propostas de despesa de cada ministério e de cada órgão não subordinado a qualquer ministério, à luz de suas necessidades funcionais e considerando devidamente a política administrativa e fiscal estabelecida pelo Presidente.

Depois de examinar as estimativas da despesa, o Bureau do Orçamento realiza audiências, nas quais os representantes dos ministérios e órgãos autônomos apresentam justificações das despesas propostas. Estamos nos esforçando para tirar a tais audiências o caráter de jogo de poker orçamentário e para evitar qualquer idéia negativa baseada no falso e corrente conceito de que o objetivo do Bureau é meramente reduzir as despesas, mais do que servir como um meio de auxiliar a realização de quaisquer políticas ou programas que possam ser estabelecidos.

Passada a fase de audiências, a Comissão de Revisão, composta do Diretor do Orçamento e de outros chefes do Bureau, examina as estimativas individuais antes de submetê-las ao Presidente. Depois de examinadas pelo Presidente, é possível haver ainda discussões ulteriores com cada ministério.

tério, tendo em vista a importância final permitida pelo Presidente e os ajustamentos por ele desejados.

O remate final do documento orçamentário que será submetido ao Congresso não termina o trabalho da Divisão de Estimativas. Esta Divisão tem, durante todo o ano, a responsabilidade de verificar se o plano orçamentário está sendo convenientemente observado. Depois de entendimentos com os ministérios, as dotações são divididas em parcelas mensais. Os relatórios sobre despesas dos vários ministérios devem ser cuidadosamente examinados e toda assistência lhes deve ser prestada durante o ano para efetuar ajustamentos. Isso significa que o pessoal da Divisão de Estimativas deve estar em contacto diário com os ministérios e manter-se a par tanto de problemas ou políticas que possam sobrevir como das realizações correntes.

O trabalho da Divisão de Estimativas foi prejudicado em época anterior devido a séria deficiência de pessoal. Um pessoal deficiente acorrentado às mesas não pode executar trabalho adequado. Não basta compilar o volume anual do orçamento, sem considerar a significação do que serve de base ao documento. Os funcionários não podem trabalhar no vácuo ou sobre uma base de isolamento. Precisam ter conhecimento de primeira mão sobre as atividades com que lidam e estar quase tão familiarizados com os negócios dos ministérios como os próprios funcionários ministeriais. Imagine-se, por exemplo, um bureau de orçamento operando com uma despesa total de pessoal de \$187.000.00, em 1938, e com jurisdição sobre um orçamento de 11 bilhões de dólares! Felizmente essa deficiência de pessoal está sendo corrigida. Como resultado, espero que possamos estudar cuidadosamente o trabalho de todos os ministérios e órgãos do Executivo. E nessas relações, o que deve prevalecer, como nota insuperável, é o espírito de cooperação, o auxílio mútuo e a franqueza.

DIVISÃO FISCAL

A Divisão Fiscal, que ainda não está totalmente organizada, tem a tarefa de informar o Diretor do Orçamento sobre as considerações fiscais que envolvem o desenvolvimento do orçamento e de compilar informações relativas às operações financeiras do Governo. Isso inclui o preparo de informações financeiras contidas no documento orçamentário. Ainda não se conseguiu completo controle sobre a execução orçamentária devido à ausên-

cia de um sistema adequado de balanços e relatórios financeiros. Talvez o trabalho mais premente da Divisão Fiscal seja o de estimular a produção de melhores relatórios financeiros sobre as receitas e despesas, balanços de verbas e adiantamentos e condições financeiras. Através da análise corrente de tais relatórios, a Divisão poderá prestar grande auxílio no controle geral do orçamento e do programa de trabalho do Governo.

Esta Divisão executará a parte da recente Ordem Executiva que determina que o Bureau mantenha o Presidente informado da marcha das atividades das repartições públicas no que diz respeito ao trabalho projetado, ao trabalho já iniciado e ao trabalho realizado.

Eu sinto que, em relação com o sistema orçamentário, existe uma área relativamente inexplorada, mas importante, de pesquisa fiscal e econômica. As tendências fiscais e econômicas relativas às políticas orçamentárias existentes e projetadas exigem análises contínuas. E' aindade responsabilidade da Divisão Fiscal manter-se a par dos estudos fiscais e recomendações das outras repartições, bem como da legislação que afete o objetivo e o volume das atividades governamentais.

DIVISÃO DE REFERÊNCIA LEGISLATIVA

Chego agora a uma importante mas pouco conhecida função do Bureau do Orçamento. Refiro-me à sua responsabilidade em examinar e conciliar os pontos de vista e sugestões dos ministérios e repartições sobre projetos de lei, ordens executivas e outros documentos executivos.

Poucos são os decretos ou ordens executivas que envolvam apenas uma única unidade administrativa federal. Mais frequentemente, afetam interesses de várias repartições federais. A Divisão de Referência Legislativa esclarece e concorre para conciliar e coordenar os pontos de vista dos ministérios. E' nesta Divisão que são revistas as leis já passadas no Congresso e ajustados os pontos de vista ministeriais, como objetivo de recomendar-lhes aprovação ou veto por parte do Presidente. Sempre que necessário, a Divisão prepara também as minutas das mensagens sobre os vetos propostos, as quais acompanham as recomendações feitas ao Presidente pelo Bureau.

Processo idêntico ocorre quanto ao exame de ordens executivas e proclamações que se originam nos ministérios e repartições. As informações

e recomendações dos ministérios interessados no assunto são coligidas e ajustadas, e o Bureau submete ao Presidente recomendações relativas à forma e à necessidade de cada ordem e proclamação. A Divisão é frequentemente solicitada a prestar auxílio na elaboração de ordens executivas e proclamações.

DIVISÃO DE GERÊNCIA ADMINISTRATIVA

A Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921 atribuiu ao Bureau do Orçamento a tarefa de realizar estudos destinados ao aperfeiçoamento da organização e dos métodos de trabalho dos vários departamentos federais. Ao passo que vigorosas medidas eram tomadas no sentido de desenvolver-se um sistema orçamentário, como determinava a referida Lei, nunca foram empreendidos os estudos dos problemas de organização das repartições federais. Essa falha resultou, em parte, da existência, até 1933, do Bureau de Eficiência, cujas responsabilidades eram algo semelhantes, e, em parte, da vã filosofia de que as demais repartições poderiam ficar melindradas e de que o total das despesas governamentais seria levado a um mínimo se o Bureau do Orçamento mantivesse suas próprias despesas num nível de carência.

Todavia, a última legislatura concedeu uma verba para corrigir tal defeito e, assim, o Bureau estabeleceu uma Divisão de Gerência Administrativa. O trabalho desta Divisão consiste em estudar os problemas de organização das repartições, administração e métodos de trabalho, com o objetivo de submeter ao Presidente e aos ministérios interessados, recomendações para mais eficiente e mais econômica administração do trabalho governamental. A Divisão estuda problemas relativos à organização geral do Governo e presta assistência na eliminação de duplicidade ou concorrência de funções. Realiza pesquisas em determinado ministério ou repartição e presta auxílio na efetivação das reorganizações que venham a ser adotadas.

Dado que qualquer realização construtiva nesse terreno depende do desejo dos chefes de repartições em melhorar suas práticas, a maior parte do trabalho da Divisão de Gerência Administrativa se faz como sendo de colaboração e consulta com os chefes responsáveis, tanto na fase de pesquisa como no importante período subsequente de instalação dos sistemas administrativos aconselhados.

E' sabido que o Bureau do Orçamento, por si

só, não pode ser responsável senão por uma fração dos estudos necessários para manter em dia os processos de administração e métodos de trabalho. A maioria dos aperfeiçoamentos deve originar-se das próprias repartições executoras. A principal função da Divisão de Gerência Administrativa pode muito bem ser a de servir como um centro de consulta sobre pesquisa e planejamento administrativos levados a efeito pelas repartições. Dessa maneira, pode-se assegurar um estudo e uma apreciação contínuos da organização e dos métodos de cada repartição, com antecipados aperfeiçoamentos no serviço e reduções no custo.

Dentro de alguns anos, a Divisão terá acumulado uma riqueza de informações concernentes à organização e à administração das repartições públicas. Terá desenvolvido um repositório das práticas que se mostraram eficientes, bem como das que falharam. O Bureau estará então em melhores condições para aconselhar a criação de novas repartições ou a revisão das organizações e práticas existentes.

DIVISÃO DE NORMAS ESTATÍSTICAS

A Divisão de Normas Estatísticas está executando o trabalho da Comissão Central de Estatística, repartição independente que, no verão passado, foi transferida para o Bureau do Orçamento pelo Plano de Reorganização N. 1.

A Divisão de Normas Estatísticas é responsável pela coordenação e pelo aperfeiçoamento dos serviços estatísticos do Governo Federal. Para isso, ela colabora intensa e continuamente com os ministérios e repartições. A Divisão revisa os planos das várias repartições federais para a coleta de informações do público e para a compilação e análise de dados estatísticos. Esta revisão torna possível a eliminação de muita duplicidade no trabalho de repartições separadas, bem como uma redução substancial nos encargos de divulgar informações estatísticas.

Durante um considerável período de anos, o trabalho oficial de coleta de informações e dados estatísticos desenvolveu-se de modo fragmentário e um pouco ao acaso. Surgiram conflitos e incongruências. Sérias lacunas resultaram na coleta de informações essenciais. Métodos técnicos nem sempre são suficientes. A Divisão de Normas Estatísticas, servindo como centro de estudo e coordenação com respeito a tais problemas, está prestando auxílio no aperfeiçoamento da qualidade e

da comparabilidade dos dados federais de todos os níveis. Tratando do problema em sua totalidade, a Divisão está habilitada a promover a coerência e o proveito geral das estatísticas federais e a facilitar a utilização de dados sociais e econômicos pelos funcionários da administração e pelo público.

FLEXIBILIDADE DA ORGANIZAÇÃO INTERNA

Essa é a estrutura interna do Bureau do Orçamento. Não desejo, contudo, deixar a impressão de que essas unidades do Bureau constituam compartimentos estanques. Pelo contrário, as mais estreitas relações de trabalho existem entre as várias divisões, uma vez que duas ou mais divisões podem estar estudando o mesmo assunto, de pontos de vista diferentes. Por exemplo, ao mesmo tempo que a Divisão de Estimativas procede à revisão do orçamento de um ministério, a Divisão de Referência Legislativa pode estar examinando as sugestões sobre a legislação respectiva; a Divisão de Gerência Administrativa pode estar realizando um estudo intensivo sobre algum problema administrativo do mesmo ministério; a Divisão de Normas Estatísticas pode estar incentivando a simplificação do trabalho estatístico do ministério; e a Divisão Fiscal estaria analisando informações financeiras e econômicas e a marcha do trabalho do ministério. Assim, é preciso flexibilidade e unidade de ação nas operações do Bureau, afim de que o pessoal possa ser transferido de uma para outra divisão, conforme as exigências do serviço, e afim de que o trabalho das várias divisões possa ser plenamente coordenado.

Relativamente às demais unidades do *Executive Office of the President*, é necessário que haja suficiente esclarecimento sobre as atividades correntes e os planos futuros das mesmas, afim de conseguir-se coerência de propósitos e evitar-se duplicidade ou conflito de atividades. Devido às implicações administrativas e orçamentárias que apresentam, o Bureau do Orçamento interessa-se por todos os projetos empreendidos pela Comissão de Planificação dos Recursos Nacionais, pelo Serviço de Informações Governamentais e pelo Serviço de Ligação com a Administração de Pessoal. Semelhantemente, o trabalho do Bureau mantém-se em contacto imediato com outras agências centrais do Governo, tais como a Comissão do Serviço Civil e o Conselho de Administração de Pessoal, o Ministério do Tesouro e o Serviço Geral

de Contabilidade. Esses são apenas pontos ilustrativos das muitas inter-relações que devem existir.

RELAÇÕES COM O CONGRESSO

Se bem que o Bureau do Orçamento seja evidentemente um órgão do Poder Executivo, ele ocupa uma posição que lhe permite prestar auxílio ao Congresso. De fato, a Lei de Orçamento e Contabilidade lhe prescreveu o seguinte dever positivo:

“O Bureau, por solicitação de qualquer comitê de qualquer das Casas do Congresso com jurisdição sobre receita ou verbas, fornecerá ao comitê todo auxílio e toda informação que lhe sejam requisitados”.

Todavia, os registros indicam que raramente comitês do Congresso se teem valido do auxílio do Bureau do Orçamento. Se pedidos de auxílio lhe tivessem sido endereçados, talvez o Bureau, com seu pessoal limitado, se visse em dificuldade para corresponder. Contudo, se mais solicitações desse gênero lhe tivessem sido dirigidas, o esforço para prestar serviço teria estimulado o Bureau e, talvez ao mesmo tempo, tivesse mais depressa revelado quão limitados eram os seus recursos de pessoal.

A relação de trabalho entre o Bureau do Orçamento e os comitês de verbas do Congresso pode ser melhorada. Tais comitês atualmente trabalham sem o benefício do vasto material de informações detalhadas, referentes às operações do governo, que está constantemente se acumulando no Bureau. Além disso, nenhum representante do Bureau do Orçamento tem assento nas audiências dos comitês assim como nenhum membro de comitês do Congresso tem assento nas audiências do Bureau.

Audiências formais são, quando muito, mecanismos muito insuficientes para estabelecer os fatos básicos relativos às verbas, quer sejam conduzidas pelo Bureau do Orçamento ou pelos comitês do Congresso. Estudos de caráter intensivo e extensivo devem ser levados a efeito para que se tenha a base necessária para as estimativas das verbas. E tais estudos, assim como seus resultados, deveriam tornar-se tão prontamente utilizáveis pelo Congresso como pela administração. Existe ampla evidência de que os membros do Congresso estão plenamente convencidos da necessidade de informações mais acuradas. Contudo, a tarefa de conseguir tais informações pertence mais ao Bureau do Orçamento do que ao Congresso. A realização de estudos administrativos por parte do Congresso

conduziria à confusão que facilmente se origina de responsabilidades divididas. Pelo menos em minha opinião, um grande esforço deveria ser feito no sentido de estabelecer relações mais eficientes entre o Bureau do Orçamento e os comités de verbas do Congresso. A muralha de formalismo que a teoria da separação de poderes erigiu entre o Executivo e o Congresso necessita de um ajustamento no que se refere aos processos de elaboração orçamentária e de concessão de verbas. Por sua própria natureza, tais processos devem constituir obra conjunta do Executivo e do Congresso. O Bureau do Orçamento deveria tornar suas informações utilizáveis pelo Congresso. O que o Congresso possa fazer à luz dessas informações é, naturalmente, de sua própria responsabilidade.

RELAÇÕES COM O PÚBLICO

Finalmente, o Bureau do Orçamento tem a responsabilidade de traduzir o orçamento anual em termos que sejam mais facilmente compreendidos pelos cidadãos. Como plano de trabalho do Governo Federal, o orçamento deve informar o cidadão de quanto ele está despendendo com a assistência à velhice, com navios de guerra, com açudes de irrigação, com o funcionamento de fábricas e com outros serviços públicos. Talvez uma cartilha das finanças federais pudesse apresentar, por meio de quadros e de outros processos gráficos, um panorama do destino dado ao dolar do contribuinte e dos serviços que para ele executa o seu Governo. Cada cidadão tem o direito de esperar que seu governo lhe apresente seu orçamento em termos facilmente compreensíveis. E' preciso que haja um quadro nítido das tendências da receita e das despesas, bem como dos efeitos econômicos e sociais dessas despesas. Tais meios são necessários, se se pretende que o processo orçamentário seja transformado numa larga via de controle democrático e positivo das despesas governamentais.

CONCLUSÃO

Tentei salientar que a elaboração orçamentária deve ser caracterizada por uma compreensão mais positiva do que negativa. O simples ato de gritar aos calcanhares dos chefes gastadores pouco realiza de construtivo. De um modo geral, as repartições de orçamento — e o bureau federal não constituem exceção — tem falhado na despesa, com o crescimento das repartições executoras. Os funcionários do orçamento tem praticado uma po-

lítica mesquinha no que diz respeito a seus próprios orçamentos, resultando disso que a elaboração orçamentária carece de dinamismo. Há uma grande tarefa a ser realizada e ela precisa ser convenientemente organizada. Nenhuma repartição de orçamento pode dar bom desempenho à sua missão se não compreender os objetivos das repartições executoras. Nenhuma repartição de orçamento pode dar bom desempenho à sua missão se não for convenientemente dotada de pessoal experimentado em problemas de administração e capaz de transportar a melhor experiência administrativa de uma para outra repartição. Há muito trabalho de planejamento e de pesquisa a ser realizado no campo administrativo e, nisso, as repartições de orçamento devem assumir a liderança, de vez que se acham situadas bem próximo ao centro da administração. Por estranho que pareça, é precisamente nesse terreno, de há muito negligenciado pelas repartições de orçamento, que os maiores resultados podem ser obtidos quanto à eficiência e à economia.

O conceito do cão de guarda aplicado ao orçamento, conforme acentuei, é um modo demasiadamente estreito de abordar o assunto. Os objetivos do orçamento devem ser realizar a democracia e fornecer um instrumento útil à eficiente execução das funções e serviços do governo. Admitindo-se que o orçamento seja apenas um processo e não um fim, em si próprio, deve-se todavia ter em vista que ele desempenha um papel vital na realização de uma administração metódica dos negócios governamentais. O orçamento é um meio de consolidar os vários interesses, objetivos, desejos e necessidades de nossos cidadãos num programa através do qual possam, conjuntamente, providenciar para sua segurança, conveniência e conforto. Ele exerce uma tremenda repercussão em toda a economia nacional. E' o mais importante documento existente com relação aos negócios sociais e econômicos do povo.

Insisto nessa concepção do orçamento para realçar que uma esclarecida administração orçamentária é vital, não apenas dentro da organização governamental, mas também para todos os nossos cidadãos. Passados quase vinte anos de experiência desde a adoção do sistema orçamentário federal, sinto que há uma grande necessidade de se proceder a um balanço e de se definir outra vez o lugar do orçamento na administração federal. Isso é necessário para que possamos enfrentar com mais segurança as tarefas de nossa democracia.