

Orçamento na América do Norte

OCTAVIO GOUVÊA DE BULHÕES

Se alguém se visse obrigado a definir em uma única palavra a função do **Bureau of Budget**, esse alguém andaria mais perto da verdade se usasse o termo **coordenação** uma vez de **centralização**.

A iniciativa das despesas cabe aos chefes de Secção. São eles que, em primeiro lugar, estimam as despesas, indicando quais os encargos necessários aos serviços públicos. Essas estimativas são condensadas pelos Secretários de cada Departamento e enviadas ao Bureau. São condensadas sem prejuízo de detalhes importantes, conforme indica o seguinte exemplo das especificações enviadas:

DEPARTAMENTO DE AGRICULTURA

CÉDULA A

Salários e despesas para o Bureau de Entomologia. Insectos: para insectos que afetam florestas. (Lei aprovada em maio de 1928, sob o número tal, etc. etc.).

Estimativas para 1940	\$189,000
Verba em 1939	\$239,000

CÉDULA B

Aquí as somas são desdobradas, vencimento por vencimento, e despesas de material, com as seguintes divisões:

- estimativa para 1940;
- como foram estimadas em 1939;
- o montante em 1938, até setembro, data em que são feitas as estimativas para 1940.

Quando as verbas são alteradas, para mais ou para menos, as alterações são justificadas, principalmente quando aumentadas. Eis um exemplo:

ALFAFA (investigações)

Despesa estimada	\$81,321 (para 1940)
Despesa estimada em 1939	\$61,321
Verba atual (1938)	\$56,192

JUSTIFICAÇÃO — Alfafa é a mais importante forragem do Mississippi e está assumindo maior importância dia a dia nas áreas do Mississippi. A produção está ameaçada por uma moléstia provocada por certa bactéria. Os resultados de estudos mostram a possibilidade de enfrentar o mal. Para isso é preciso ministrar ensinamentos aos fazendeiros, o que requer, além do pagamento de especialistas devotados no prosseguimento do estudo da moléstia, mais as seguintes verbas:

Material	\$5,000
Viagens	\$4,000
Assistentes	\$1,680

etc., etc....

Muitas vezes essas justificações são acompanhadas de dados indicando os resultados de aumentos anteriormente obtidos.

De posse de todos esses documentos, os Assistentes do Diretor do Bureau, em número de cinco, começam a estudar as estimativas feitas nos Departamentos, ou Ministérios, conforme a nossa denominação. O estudo é feito à luz das discussões havidas no Congresso, principalmente durante os "hearings", por ocasião do projeto de criação do serviço ou de sua última reforma. São também consultadas todas as pesquisas feitas anteriormente pelo próprio Bureau. Além de tudo, esses Assistentes são "men of long experience of Federal Government work", motivo por que conhecem bem o poder de precisão dos cálculos de cada diretor.

Na mesma ocasião em que são recebidas as estimativas da despesa, o Bureau recebe do Secretário do Tesouro o belo trabalho da estima-

tiva da receita. De posse dessas duas peças, o Diretor do Bureau procura encaixá-las mais ou menos, e as apresenta ao Presidente da República. Esse é o momento supremo da coordenação. O Presidente declarará, em primeiro lugar, se quer um orçamento rigorosamente equilibrado ou se convem admitir um **deficit**, ou se mesmo na hipótese de um superavit certas despesas devem ser cortadas. No caso de cortes, respeitará as despesas cujas justificações mais se coadunem com os princípios gerais de sua política (política armamentista, de auxílio à lavoura, de desenvolvimento da instrução...)

Conhecedor da orientação geral a imprimir no orçamento, o Diretor principia a pôr em execução a coordenação traçada pelo Presidente da República. Os chefes das Repartições, notadamente daquelas que vão sofrer os cortes, são chamados a prestar esclarecimentos. Durante as audiências os chefes se tornam advogados de suas propostas e, indiretamente, argumentam com o Presidente da República apresentando razões pelas quais insistem pela manutenção da verba solicitada. É de grande importância, nesse momento, para o chefe de Secção, o poder apresentar uma prova da valia de uma medida que ele já tenha solicitado. De um modo geral essa prova vem sendo pedida regularmente nos últimos anos. Uma das recentes circulares do Bureau diz: "Onde o volume do trabalho realizado é suscetível de avaliação, no todo ou em parte, será desejável apresentar um quadro dando o volume desse trabalho anualmente, dentro de um quinquênio".

Ouvidos os chefes de Secção, o Diretor do **Budget** volta ao Presidente da República, já agora com um trabalho menos tosco. O orçamento da despesa é exposto esquematicamente em grandes quadros dispostos em oito colunas com as seguintes indicações: verba, sua finalidade, a estimativa para 1940, a estimativa feita em 1939, o quanto está sendo gasto em 1938 (ano em que é feita a estimativa para 1940), a estimativa feita pela Repartição, a estimativa aconselhada pelo Bureau, as diferenças entre as estimativas e, finalmente, a coluna em branco, onde o Presidente se manifesta. Determinada a despesa, o Diretor do Bureau envia cartas aos Secretários dos Departamentos, mostrando como foi modificada a estimativa por eles feita. Depois de mais algumas revisões o orçamento é concluído e submetido ao Congresso, com uma mensagem do Presidente.

O documento que vai para o Congresso é indubitavelmente um trabalho de conjunto. As duas grandes balanças, da receita e da despesa, foram inicialmente trabalhadas em campos diferentes. São espontâneas em sua elaboração. Quem orçou a receita não estava influenciado pelo volume das despesas, nem quem estimou as despesas necessárias ao custeio de seus serviços sentiu o embaraço da inelasticidade dos meios. O Bureau reúne as duas estimativas, harmonizando-as de acordo com a política do Presidente. Se as despesas não devem ser reduzidas e ultrapassam a estimativa da receita, o Tesouro é solicitado a sugerir novos meios de receita. Se o Presidente não quer aumento de receita, cabe ao Bureau o exaustivo trabalho de reduzir as despesas sem ferir a eficiência dos serviços públicos.

O trabalho orçamentário é atualmente um dos orgulhos do povo americano. Se compararmos o trabalho de hoje com o que se fazia antes de 1921 havemos de compreender que esse orgulho não é só justificado pela atual organização como pela capacidade revelada em passar rapidamente de uma fase de anarquia para uma fase de completa disciplina. Antes de 1921, as despesas eram orçadas no Tesouro com as estimativas muito mal encaminhadas pelas Repartições. Não havendo controle nem possibilidade de aquilatar as justificações de aumento de despesas, tudo corria desbaratadamente. Se havia cortes no Tesouro — e nesse caso cortes arbitrários — uma vez o orçamento na Câmara dos Deputados, os chefes de Secção iam pleitear o aumento das verbas. E quasi sempre conseguiam. Por sua vez, a Câmara trabalhava às cegas. As Comissões que lidavam com as despesas não se avistavam com as Comissões que tratavam da receita. Só mesmo por milagre é que o orçamento, no todo, não vinha à luz como um monstro e esse milagre era assegurado pelo extraordinário progresso econômico dos Estados Unidos, que fazia afluir ao Tesouro uma receita inesperada, cobrindo com vantagem uma despesa anarquicamente estimada. Durante a guerra, porém, devido ao sério aumento das despesas, a opinião pública alarmou-se. Depois de vários estudos — notadamente os de W. F. Willoughby — determinou-se a criação de um Bureau capaz de reunir a receita e a despesa dentro de um sistema, tornando-as as vigas mestras de um mesmo edificio.