

Os Fins do Estado Moderno ()*

AUGUSTO DE REZENDE ROCHA
(Técnico de Administração do D.A.S.P.)

I

AS FUNÇÕES DO ESTADO MODERNO E O AUMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS, ESPECIALMENTE NOS SÉCULOS XIX E XX

A desagregação lenta do sistema feudal a partir do século XIII, mas progressivamente acelerada nas centúrias subseqüentes, permitiu que em todos os países da Europa se assistisse ao espantoso espetáculo de vida nova e desordenada que foi o século XVI. É um dos grandes "tournants" da História — se nos é lícito empregar a expressão de GROETHUYSEN — e fortes razões teve HENRI HAUSER quando asseverou que só um aspecto da sua história — o econômico — bastava para despertar interesse apaixonante. (1) No entanto, dos vários pontos de vista a que podemos apreciar-lhe a importância, nenhum nos parece tão significativo como o político-religioso.

A luta entre o poder temporal e o espiritual, já preludiada em plena Idade Média pelo conflito do Papado com o Império, adquire, no século XVI, máximo relêvo graças à Reforma. Os motivos humanos, que determinaram esta última, somavam-se aos sociais e econômicos, que subjaziam profundamente; uns e outros já foram pesquisados pelos historiadores e talvez seja na Inglaterra onde mais tenham ficado patentes. A Igreja era proprietária, escreve OSCAR MARTI, (2) de quase a metade das terras do país e desde CHAUCER é sabido que se pode acompanhar de vários modos o movimento de progressiva rebeldia contra a autoridade papal. (3) A ascensão dos TUDORS ao trono da Inglaterra, em 1485, depois de cruenta guerra civil que dizimou boa parte da nobreza inglêsa, teve por efeito imediato promover um breve sossêgo, que diferiu a precipitação das velhas queixas. Não conheceu HENRIQUE VII, portanto, os problemas que o seu contraditório filho — HENRIQUE VIII

(*) Capítulo II da tese *Orçamento-plano econômico-financeiro*, ainda inédita e apresentada pelo autor, em maio de 1943, como requisito parcial, ao terceiro concurso de Técnico de Administração do Q.P. do D.A.S.P.. O texto agora publicado reproduz o que foi submetido à Comissão Examinadora, sem qualquer modificação.

(1) HENRI HAUSER, *Les débuts du capitalisme*, Avant-propos, VII.

(2) OSCAR MARTI, *Economic Causes of Reformation in England*, cap. I e conclusão. (Precisamente 1/3 da riqueza — p. 1).

(3) MARTI, *op. cit.* p. 30.

— seria obrigado a solver. Um dos mais árduos foi a carência de recursos para satisfazer às necessidades da nova autocracia, que ele lograra instaurar, graças à habilidade com que se houve CROMWELL em manejar o Parlamento, cujos membros, aliás, não deixaram de aproveitar-se largamente da docilidade testemunhada. Outro problema sério, conexo ao que vimos de referir, foi o dos pequenos e grandes mosteiros; (4) tanto o monarca, que era perdulário, como as várias classes do reino — especialmente a burguesia, que integrava o Parlamento — cobiçavam as terras dêsses mosteiros e disputavam-nas com argumentação deveras singular. (5) A *Supplicacion of the Beggars*, panfleto que se vulgarizou na época, atesta o que afirmamos. Quando CROMWELL propôs ao Defensor da Fé o modo de proceder à confiscação gradativa das propriedades clericais — o que traria alívio aos embaraços financeiros em que se achava — hesitou ele por algum tempo, mas afinal decidiu-se, vencido pelas circunstâncias. Os mosteiros foram extintos, as terras confiscadas e vendidas a preços ínfimos, com o beneplácito do próprio Rei, aos *novi-homines* que compunham o Parlamento. (6) Necessitando cada vez mais de recursos com que atender às despesas que sua monarquia absoluta suscitara, tornou-se HENRIQUE VIII o *malleus monachorum*, como o chamou INNES. O crescimento imprevisto das despesas públicas, em virtude da nova ordem política, é, assim, causa e efeito da Reforma. (7)

Eis um dos casos mais frisantes e ricos de sugestão que nos oferece a formação do Estado Moderno, na Europa Ocidental. “Constituiu-se ele na verdade, — como acentuou HAROLD LASKI (8) — ao tempo da Reforma, e o seu caráter de corpo soberano foi o produto de uma longa cadeia de circunstâncias históricas, a mais importante das quais consistiu na necessidade de achar-se um plano de organização a que pudessem encaminhar-se para decisão última todos os apelos à autoridade. Declinando o prestígio da Igreja, cindida a Cristandade, haviam desaparecido da Europa, realmente, as noções de autoridade, respeito e disciplina. “O Estado — continua o ilustre teorista político — firmou o seu primado sobre tôdas as outras associações porque oferecia, àquela época, possibilidades de paz organizada como nenhum outro órgão poderia assegurar”. De fato, mesmo quando orientado por uma política caprichosa, como a de HENRIQUE VIII, o Estado moderno estruturava-se firmemente porque correspondia a uma necessidade do tempo. “Emergiu como a única asso-

(4) MARTI, *op. cit.*, p. 17; sobre o rendimento, p. 19/20.

(5) MARTI, *op. cit.*, p. 9 e notas.

(6) MARTI, *op. cit.*, ps. 204/205.

(7) Excelente guia para o período de que falamos é — ARTHUR INNES: *England under the Tudors*. O estudo de fenômenos políticos à luz da experiência inglesa pode justificar-se graças à seguinte observação de LUCIEN FEBVRE: “... l’Etat moderne, l’Etat d’aujourd’hui, l’Etat dont nous sommes bien toujours, en dépit de toutes les subtilités verbales et de toutes les théories constitutionnelles, réellement et de fait les “sujets” — c’est la création de l’Europe. C’est l’œuvre de machinerie européenne, *Made in England*... et en quelques autres pays bons voisins de l’Angleterre — mais qu’il faut avoir notre esprit, finalement, pour accepter comme une nécessité permanente de l’existence, — comme le cadre le plus constant et salubre de nos activités, individuelles et collectives”. (*Encyclopédie Française*, Tome X).

(8) HAROLD LASKI, *An Introduction to Politics*, p. 18.

ciação capaz de estabelecer os imperativos legais que a massa de homens teria de respeitar". Assim, quer o encarnasse um príncipe brutal e inconseqüente, como HENRIQUE VIII, quer uma rainha arguta, como ELIZABETH, o "Estado pôde imprimir ordem à vida porque, sem os seus ditames, não haveria ordem".

Não lhe seria possível, todavia, responder aos apelos dirigidos à sua autoridade, assegurar paz organizada, ou estabelecer imperativos legais, sem dispor de recursos copiosos que ocorressem a êsses novos fins. Necessitou êle, pois, desde os primórdios da existência, que lhe fôsem aumentados, de ano para ano, os meios financeiros, se o exercício das funções com que o sobrecarregavam tinha de ser satisfatório; quer das funções essenciais, resguardando a própria soberania; quer das opcionais, protegendo — como principiou a Inglaterra a fazer, por meio das "*poor laws*" — os que haviam sido obrigados a abandonar os campos de cultura das propriedades eclesiásticas confiscadas e vagavam pelos caminhos à procura de trabalho. A progressiva laicização da sociedade tornara o Estado, com efeito, herdeiro das obrigações que recaíam sobre a Igreja durante a Idade Média.

Como pôde êle satisfazer às exigências que o solicitavam? Para assegurar às próprias funções maiores e mais regulares fontes da renda, interveio na ordem econômica, pôs-se ao serviço do crisohedonismo, foi instrumento de ascensão de uma classe, ao mesmo tempo que por ela era sustentado. Recorreu aos impostos indiretos, gratos à classe mercantil, para que não lhe diminuíssem as rendas em qualquer eventualidade, e se harmonizassem os seus interesses com os da burguesia desejosa de transferir às classes desfavorecidas os ônus de manutenção da custosa máquina política. (9) E tornou-se tão poderoso e avassalador no seu protecionismo, que a antiga aliada, já consciente da própria força e constrangida por tantos favores, lhe pediria, mais tarde, que a deixasse em paz. "*Laissez-nous faire*, M. COLBERT".

O crescimento das despesas públicas pode ser datado, conseqüentemente, do século XVI; a Reforma com o seu cortejo de efeitos sociais, políticos e econômicos, as guerras pela hegemonia européia, o capitalismo comercial em pleno desenvolvimento, os empreendimentos navegadores e coloniais — podem citar-se entre as suas causas.

A confiscação das propriedades eclesiásticas foi, na Inglaterra, bem como em outros pontos da Europa, condição indispensável para o estabelecimento do Estado moderno e sua manutenção inicial. Como poderiam, realmente, coexistir duas fontes de autoridade — a Igreja e o Estado — com as mesmas prerrogativas e os atributos externos de poder? A confiscação, todavia, significou certamente muito mais; tornou patente que o Estado, na perplexidade inicial que lhe provocaram as funções transferidas pela Igreja, não deixou de reclamar as vantagens de que era usufrutuária a concorrente. Compreende-se, pois, que, identificando a sua autoridade de soberano com a do Estado e com a da Igreja, HENRIQUE VIII não tolerasse competições (côrtes eclesiásticas, *Peter's pence*, etc.), nem para alcançar a meta do fortalecimento do poder real lhe parecia admissível qualquer tergiversação.

(9) EDWIN SELIGMAN, *Essays in taxation*, p. 9.

Já o compararam, por isto, ao Príncipe ideado por MAQUIAVEL, mas, se realizou em grande estilo o ideal do florentino, fê-lo com apoio do povo inglês — observou LASKI (10) — o que muda substancialmente a questão.

*
* *
v

Esta digressão serviu para apresentar — e sem dúvida o fez imperfeitamente — algumas circunstâncias históricas como causas prováveis do crescimento das despesas públicas desde o alvorecer dos tempos modernos. A formação das monarquias absolutas, a Reforma, as guerras pela hegemonia européia, o capitalismo comercial, as navegações e os empreendimentos colonizadores — parecem-nos, efetivamente, explicações preliminares dessa uniformidade na evolução política e financeira dos povos ocidentais, a qual ADOLFO WAGNER foi o primeiro a descobrir e a enunciar com o nome, porventura ambicioso, de lei. (11)

Atualmente, estão os historiadores, sociólogos e financistas de acôrdo quanto à diversidade entre as despesas dos governos de hoje e as que eram feitas há dois ou três séculos. (12) As diferenças de classes então existentes, decorrendo menos das condições econômicas que de um *status* jurídico, permitiam que, antes dos regimes liberais implantados na Europa por efeito da Revolução francesa, não visassem as despesas públicas ao bem estar comum, mas ao de um número reduzidíssimo de privilegiados ou à política imperialista dos grandes monarcas. (13) Eram elas quase sempre uma consequência imediata do pressuposto *Lex-Rex*: se do Rei emanava a lei, se ele a personificava, era-lhe dado gastar como entendesse. (14) Releiam-se os capítulos iniciais do *L'Ancien Régime*, de TAINÉ, tão belos e tão eloquentes, descrevendo o aparato da vida cortesã em Versailles e ter-se-á idéia nítida de como se escoavam as rendas do Estado. (15) Ou então, reabram-se as primeiras páginas de *La Chute de la Royauté* de A. MATHIEZ, e verificar-se-á até onde iam as liberalidades irresponsáveis de LUIZ XVI para com a Nobreza. (16) Na Inglaterra, ao contrário da França, a vitória do constitucionalismo, graças ao govêrno parlamentar, conferiu aos representantes do povo o contrôlo das despesas públicas; nem foi outra a causa da guerra civil que, latente ou manifesta, duran-

(10) HAROLD LASKI, *The Rise of European Liberalism*.

(11) A. WAGNER, *Traité de la Science des Finances*, trad. franç. Vol. I. Liv. I, cap. I, ps. 88/89.

(12) ALZADA COMSTOCK, *Public Expenditures*, in *Encyclopaedia of the Social Sciences*.

(13) HENRI SÉE, *Les Origines du Capitalisme moderne*, ps. 183/189; idem, *La France économique et Sociale au XVIII^e ème siècle*. (Veja-se a introdução do volume).

(14) MILLS and STARR, *Readings in Public Finance and Taxation*, p. 41.

(15) HYPOLITE TAINÉ, *Les origines de la France Contemporaine*. (vol. I). *L'Ancien Régime*.

(16) A. MATHIEZ, *La Révolution Française. La Chute de la Royauté* (vol. I), cap. I, ps. 1/17.

te o século XVII, logrou afinal concretizar as aspirações liberais dos práticos burgueses puritanos, aspirações que deram transcendência européia — conforme observou argutamente G. M. TREVELYAN (17) — a acontecimentos de interesse, à primeira vista, puramente insular.

As despesas dos governos de hoje, no entanto, são uma decorrência imperativa da moderna sociedade industrial. (18) A revolução industrial inglesa — que não foi senão uma “evolução rápida e irresistível” (ASHLEY) (19) — e a ideologia francesa do século XVIII suscitaram, é verdade, aquele inconfundível espírito liberal do século XIX, como nunca deixou de assinalar nos seus principais trabalhos a Prof^a. LILIAN KNOWLES. (20) Mas, se tal espírito foi a princípio romântico e abstrato, posteriormente, sob a influência talvez das correntes socialistas, deu lugar ao desdobramento das atividades do Estado. E este viu de fato as suas funções multiplicarem-se tão profusamente que incluem, agora, insuspeitadas obrigações para o homem da rua. (21) O Estado tudo pode e tudo faz, chamando a si com cioso exclusivismo o que, nas primeiras décadas do século XIX, abandonava, tímida ou indiferentemente, à iniciativa privada.

“À medida que o espírito democrático se desenvolve e que o controle da sociedade principia a ser atribuído às massas, em escala cada vez maior, manifesta-se uma alteração na natureza, composição e totalidade das despesas públicas. (.) À proporção que a Revolução industrial propaga a sua influência e se avoluma o comércio, a população cresce mais rapidamente e fica mais concentrada em grandes centros urbanos. Esta circunstância, por si mesma, conduz a um aumento dos ônus tributários que ultrapassam os até então existentes. Ruas calçadas e estradas, canalização d’água, sistemas extensivos de esgotos, iluminação e irrigação das ruas, remoção de neve, proteção policial

(17) G. M. TREVELYAN, *England under the Stuarts*. (Veja-se a introdução).

(18) ALZADA COMSTOCK, *op. cit. loc. cit.*

(19) HENRI SÉE, *Les origines du capitalisme moderne*, p. 151.

(20) LILIAN KNOWLES, *Industrial and Commercial Revolution in Great Britain during the Nineteenth Century*, George Routledge & Sons, Ltd., Londres, 1937, v. especialmente introdução.

(21) HUNTER, MERLIN HAROLD, and ALLEN, HARRY KENNETH: *Principles of Public Finance*: “O rápido desenvolvimento do comércio e da indústria que acompanhou a Revolução Industrial suscitou uma renda social grandemente aumentada, que tornou desnecessário sustentasse a agricultura o peso integral do governo” (p. 25); “A dilatação das funções foi causa muito mais relevante do aumento das despesas do que o aumento de empregos”. (p. 26); “As unidades governamentais estão condicionadas pelas flutuações de preços. Não se intira, porém, que mutações de preços possam afetar as despesas governamentais com a mesma intensidade com que afetam as despesas individuais. Uma percentagem considerável de despesas governamentais destina-se a pessoal, o que não acontece às individuais, e essas despesas são relativamente estáveis. De resto, um serviço ou cargo público uma vez estabelecido dificilmente é abolido em virtude da oposição popular; somente nas mais angustiosas condições qualquer cerceamento digno de nota pode ser feito nas atividades governamentais (.) Em tais períodos, as unidades governamentais podem ser chamadas, todavia, a empreender novas atividades. Assim, por volta de 1930, em virtude da grandeza da depressão, muitas unidades governamentais restringiram suas atividades anteriores, mas a expansão em diferentes modalidades de assistência largamente contrabalançou essa contenção de despesas” (p. 27). “A filosofia dos gastos privados tornou-se a filosofia das despesas públicas”. (p. 29).

e proteção contra o fogo, regulamentação do tráfego, amparo aos enfermos e aos desabrigados, e medidas gerais de higiene e saúde, tornam-se, dia a dia, complementos habituais a uma sociedade industrializada. A par desses benefícios, também se dispensa cuidado ao desenvolvimento intelectual, cultural e mental de todos os membros da nação, mediante educação elementar obrigatória, pela adoção de medidas adequadas relativamente à educação secundária e superior de quantos desejem valer-se da oportunidade e pelo estabelecimento de bibliotecas, museus, jardins zoológicos, parques, galerias de arte, etc". (22)

A lei de WAGNER, portanto, — que indica antes uma tendência, como toda regularidade social, convindo despojá-la de qualquer absolutismo — “é o resultado de observações empíricas, realizadas em tôdas as nações civilizadas e progressistas, *pelo menos naquelas do nosso período de civilização*. Explica-se, justifica-se e motiva-se pela necessidade de evolução da vida nacional e pelas modificações que, em virtude dessa necessidade, se processam na combinação do sistema econômico coletivo (.....)”. (23) Que estabelece, em suma, a lei de WAGNER? Conforme a versão francesa, de que nos estamos valendo, “a lei de extensão crescente da atividade pública, particularmente da atividade do Estado, transforma-se, na ciência financeira, em lei de extensão crescente das necessidades financeiras: não somente financeiras do Estado, senão também, em regra geral, e mais freqüentemente ainda, das necessidades financeiras dos corpos administrativos autônomos”. “Os governos central e local constantemente empreendem novas atividades, ao mesmo tempo que ambos executam com maior eficiência as velhas e as novas funções”. (24).

Aumentam, pois, irreprimivelmente, as despesas públicas (25) e tal fenômeno é, segundo WAGNER, uma consequência de outra mais geral, a saber: a extensão crescente das atividades do Estado. Dificuldades financeiras, todavia, podem embaraçar o exercício dessas funções e, assim, ficará alterada a causalidade: as atividades do Estado serão determinadas pela economia financeira. O equilíbrio da situação primitiva, no entanto, — declara WAGNER — não tarda a restabelecer-se, porque a necessidade de evolução das nações progressistas acaba sempre vencendo tais dificuldades.

Impregnado de evolucionismo, deu o grande economista alemão às suas observações um autoritarismo rígido que as prejudicou sensivelmente. Convém, pois, que as chamadas leis de WAGNER sejam tomadas apenas como tendências marcantes, já que parecem confirmadas pelas estatísticas, (26) a fim de que se aproveite o que elas encerram de verdadeiro. Embora não lhes dêem integral apoio, PAUL STUDENSKI (27) e ALZADA COMSTOCK admitem que em substância correspondem à realidade, espelhando até estas observações já comprova-

(22) MILLS and STARR, *op. cit.* p. 42.

(23) A. WAGNER, *op. cit.*, *loc. cit.* (o grifo só é nosso no princípio da citação).

(24) A. WAGNER, *Grundlegung der politischen Oekonomie*, apud ALZADA COMSTOCK, *loc. cit.*

(25) SELIGMAN, *Essays in Taxation*.

(26) JENS JENSEN, *Government Finance*, ps. 40/42.

(27) PAUL STUDENSKI, *Public Economy and Public Expenditures, in Economic Principles and Problems*, Vol. II, ps. 444/445.

das: 1) que as despesas públicas aumentam *consideravelmente mais depressa que a população e ligeiramente mais que a renda nacional*; 2) que refletem o custo de novos serviços governamentais, bem como os tradicionais custeios de defesa, proteção e administração. (28)

Procurando explicar o extraordinário crescimento das despesas públicas, nos séculos XIX e XX, um tanto mais rigorosamente do que o próprio WAGNER, observa o economista inglês, G. FINDLAY SHIRRAS, que só pelo exame cuidadoso dos orçamentos de qualquer país é que se torna possível concluir. Os orçamentos não constituem, porém, uma característica permanente da vida de muitos Estados. A míngua de informações inteiramente fidedignas, vagueiam os financistas através de suposições. Vejamcs, ainda assim, as principais causas arroladas por SHIRRAS e sintetizemos os seus comentários, (29) ao mesmo tempo que aduzimos outros.

A primeira e principal causa do volume muito maior das despesas públicas nos nossos dias resulta, sem dúvida, do *espantoso crescimento da população mundial* em tempo relativamente breve, e do alargamento das áreas de ocupação do globo. Se êstes fatores se acrescentarem ao movimento geral de industrialização a que fizemos referência páginas atrás, veremos que é dentro de um conjunto complexo de fenômenos históricos da mais vária natureza que o crescimento das despesas públicas se insere e situa. Ê, pois, uma parte de um todo: só na organicidade dêsse todo pode ser verdadeiramente compreendido.

HAROLD WRIGHT (30) e G. TALBOT GRIFFITH, (31) após exaustivos estudos, puderam estabelecer, secundados por outros estatísticos e demografistas, que, antes de se haver tornado a denatalidade o problema alarmante entre todos do mundo ocidental contemporâneo, o aumento da população, no século XIX, se originou principalmente do crescimento da vida média. E por que o homem passou a viver mais? A urbanização conexas ao capitalismo industrial suscita a princípio, é certo, as condições de vida e de trabalho mais torpes e vergonhosos que é possível imaginar; os inquéritos promovidos pelas comissões do Parlamento inglês o comprovam. Mas, posteriormente, a própria intervenção do Estado, pondo um paradeiro aos desmandos que ocorriam, e o movimento sanitário e de saúde pública, (32) característico do século, se encarregavam de melhorar aquelas condições de vida e de trabalho. Assim, o alargamento das atividades do Estado — conforme a tese de WAGNER — determinou que se fôsem avolumando ininterruptamente as despesas públicas; o aumento da população, por seu turno, graças à melhoria das condições sanitárias e higiênicas, ainda mais haveria de roborar o que já não era apenas uma simples tendência.

(28) ALZADA COMSTOCK, *loc. cit.*

(29) G. FINDLAY SHIRRAS, *op. cit.*, Vol. I, ps. 48/59; secundando as opiniões de SHIRRAS, HUNTER, MERLIN HAROLD & ALLEN, HARRY KENNETH, *Prinsiples of Public Finance*, ps. 25/29.

(30) HAROLD WRIGHT, *Population*; v. especialmente os caps. III — VIII. (No cap. VI, p. 107 — declaração textual).

(31) G. TALBOT GRIFFITH, *Population Problems of the Age of Malthus*. (A conclusão do autor é que Malthus exagerou as possibilidades de uma natalidade crescente sem atender na expressiva queda que sofria a mortalidade média, p. 40).

(32) C. E. A. WINSLOW, *Public Health*, in *Encyclopaedia of the Social Sciences*.

Ademais, quanto maior a superfície de um país tanto maior serão, logicamente, as despesas públicas que lhe cumpre fazer, porque a estrutura administrativa — observa SHIRRAS — varia com aquela superfície. Adicione-se a tal circunstância uma desvantagem, as mais das vezes inerente aos países de grande extensão territorial: a população espalha-se tênueamente e exige do Estado uma dispersão de esforços pouco remuneradores, sobretudo nos serviços de custos estáveis. O Canadá, a Índia, a Austrália e o Brasil exemplificam o asserto. No entanto, é inegável que a concentração urbana desperta um anseio permanente e inextinguível de melhoria do padrão de vida e, assim, as economias que realiza o Governo, com a prestação de serviços em grande escala, ficam prejudicadas pelo aperfeiçoamento contínuo que é obrigado a imprimir à sua atividade. A tendência é, pois, sempre no sentido de incrementar as despesas e nunca no de as restringir.

A segunda causa do aumento das despesas públicas, quase tão importante quanto a primeira, é a *flutuação dos preços*. O Governo se vê na contingência de elevar salários e vencimentos, quando eles sobem, a fim de resistir à concorrência que lhe fazem as empresas privadas. De resto, empreende, nessas circunstâncias, grande número de obras públicas, no que é levado pelo impulso, nem sempre ponderado, dos legisladores que desejam distinguir-se por uma grande dedicação à causa pública. O custo da máquina administrativa e das obras torna-se, então, muito maior do que seria lícito esperar.

Se os preços declinam, nem sempre as despesas públicas os seguem; é que as construções iniciadas em épocas favoráveis não podem ser sustadas nos períodos adversos, embora isto represente sacrifício. O interesse coletivo o exige e, precisamente em tais épocas, o âmbito da atividade do Estado pode e deve ser ampliado. A construção de obras públicas é, aliás, como não se ignora, um dos expedientes a que mais freqüentemente se recorre para combater os efeitos das crises; ocupamo-nos, por este motivo, em lugar apropriado, de tão importante problema. Basta, no momento, que recordemos a política administrativa e financeira do Presidente ROOSEVELT, como exemplo contemporâneo máximo do expediente; os magníficos resultados, que dela se colheram, são conhecidos mesmo por aqueles que observam desprevenidamente a vida norte-americana. As despesas públicas, nesta hipótese, concorrem para restaurar o equilíbrio econômico perdido e revigorar as iniciativas.

O aumento da riqueza e da renda nacionais constitui outra causa — a terceira — do crescimento das despesas públicas. Há mesmo certo paralelismo na progressão com que elas se avolumam. Já referimos, porém, que o montante das despesas se vai tornando ligeiramente maior, em quase todos os países, em relação à renda nacional. Esta informação de ALZADA COMSTOCK, que traz precioso apoio à lei de WAGNER, é também confirmada pelos dados estatísticos que A. E. BUCK apresenta em um dos seus clássicos volumes sobre orçamento. (33) Nos Estados Unidos, com efeito, a renda nacional, em 1929, foi calculada em 83 bilhões de dólares, enquanto as despesas de todas as unidades do governo se limitaram a 13 bilhões de dólares. Tomando em consideração os empréstimos, as necessidades públicas consumiram apenas — é o senti-

(33) A. E. BUCK, *The Budget in Governments of to-day*, ps. 70/31.

mento de muitos — 12% da renda nacional naquele ano. No período de crise a renda sofreu, porém, um colapso tremendo e passou para 40 bilhões de dólares em 1932. À primeira vista, seríamos levados a concluir que as despesas não podendo aumentar, a atividade do Estado ficaria restringida às funções essenciais. O que aconteceu foi precisamente o contrário: nunca intervieram os governos norte-americanos — federal, estadual e local — de maneira tão ostensiva nos vários setores da vida social. O exercício de tantas funções novas forçosamente imporia novos e maiores gastos. As necessidades de todos os governos subiram efetivamente para 15 bilhões de dólares, dois quintos dos quais obtidos mediante empréstimos ou outras fontes não tributárias; representaram, portanto, 21% da renda nacional. Na Inglaterra, os gastos governamentais tomam à renda nacional proporção ainda maior: enquanto os primeiros atingiam, em 1931, um bilhão de libras, a última ao que parece foi de cerca de três e meio bilhões de libras, o que constitui 29% de uma sobre a outra. A Itália — informa ainda A. E. BUCK — consome 35% da renda nacional. E a Rússia que, em 1929, tomava 46%, ampliou a sua participação, em 1931, para 83%. Silenciosas lições de política e de finanças são os algarismos que vimos de citar: permitem-nos compreender as diretrizes sociais que os governos imprimem aos negócios públicos, os ideais que defendem e os fatores básicos que estruturam o regime.

A quarta causa do crescimento das despesas públicas é a *guerra e os meios empregados para preveni-la*. Ninguém ignora o fato de que, a partir do Tratado de Versailles, o Serviço de pagamento de enormes juros avolumou extraordinariamente a dívida pública de quase todos os países e esta não se tornaria o que veio a ser se não fôsem a guerra e os meios que se engenharam para evitá-la. Quando se consideram as somas aterradoras a que os governos beligerantes recorrem para levar avante os seus desígnios, não há por que subestimar este fator no aumento dos gastos públicos, pois se até hoje fôra constante, nunca se revelou tão soberano e forte.

SHIRRAS colocou a questão em termos tão claros que não resistimos à tentação de citá-lo textualmente:

“O século XX assistiu às despesas públicas efetuadas com a guerra e com os meios de preveni-la chegarem a tal ponto que, alguns anos antes, elas seriam consideradas como sintomas de loucura financeira e de colapso inevitável do crédito mundial. Apesar da queda dos preços, o custo de produção do material novo e mais complexo vem constantemente subindo. Esse material não somente constitui escoadouro da renda nacional, mas também perigo internacional, visto que engendra um estado de desconfiança entre os povos que facilita a eclosão da guerra. A rapidez com que os engenhos bélicos modernos se tornam obsoletos também aumenta grandemente o custo de manutenção dos armamentos”. (34)

Estas palavras, escritas em 1936, tiveram confirmação exemplarmente cruel poucos anos depois. Acrescentar algo mais — à luz da experiência atual (1943) — parece-nos inteiramente inútil porque, mesmo no Brasil, sabemos como é acelerado e forte o ritmo de crescimento das despesas públicas por causa da guerra.

(34) G. FINDLAY SHIRRAS, *op. cit.* ps. 52/53.

II

AS DIVISÕES DE ORÇAMENTO, NOS DEPARTAMENTOS DE ADMINISTRAÇÃO GERAL, COMO INSTRUMENTO DE CRÍTICA E HIERARQUIZAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS

É do conhecimento de todos que já tenham manuseado alguns tratados de ciência da Administração, que o Chefe do Executivo vem recuperando, neste século, a pouco e pouco, os poderes administrativos que uma inadequada concepção das instituições democráticas lhe arrebatara. À proporção que o ofício de administrador se foi tornando mais delicado e complexo, por efeito dos problemas que eram trazidos a exame e decisão, verificou-se que a idéia da separação dos poderes, em que tão firmemente se crera, não podia subsistir, pelo menos como os homens do século XVIII a tinham imaginado. Se se não desejava continuar a assistir ao “fracasso abjeto” da administração, cumpria modificar ou abandonar aquela separação, a fim de conseguir rendimento nos serviços. (35)

Ao legislativo, realmente, é insensato atribuírem-se funções administrativas, porque os seus membros, em regra, não se distinguem pelos conhecimentos técnicos imprescindíveis. Têm interesses e paixões que lhes perturbam a serenidade de julgamento e a eficiência de ação. (36) Ao executivo, sim, é que de fato competem as funções de chefe da administração. Sem dúvida não se lhe exige que faça concorrência retardada a PICO DELLA MIRANDOLA, tudo sabendo e tudo podendo resolver. Contudo, porque se tenha compreendido que o ramo administrativo deve ser, na organização e na prática, uma peça única e integrada do mecanismo da administração, (37) ainda não cessou o movimento que procura dotar o Chefe do Executivo de amplos recursos que lhe facilitem o cumprimento das funções.

Eis um assunto que tem sido largamente versado por teóricos políticos e de administração e, por certo, não iremos, agora, ter a veleidade de tratá-lo. No entanto, convém recordar que ninguém melhor que W. F. WILLOUGHBY demonstrou a importância do Chefe do Executivo como *general manager* e a necessidade de assistência técnica que, de vários modos, lhe deve ser prestada, para que possa enfrentar aqueles problemas suscitados pela complexidade crescente da sociedade moderna. (38)

O grito de que o Presidente precisa de auxílio — segundo a expressão do *Committee on Administrative Management* (39) — concretiza-se, destarte, superiormente, nos departamentos de administração geral. Estes lhe facilitarão o exercício das funções de *general manager* e o aliviarão de responsabilidades várias; por isto mesmo, convém sejam independentes em relação a qualquer outra repartição, subordinando-se direta e imediatamente ao gabi-

(35) HARVEY WALKER, *Public Administration*, p. 112.

(36) Vejam-se as expressões de VIVEIROS DE CASTRO, citadas por HOMERO BATISTA, in *A Receita Geral de 1913*, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1913 — em que se confirmam plenamente estas idéias.

(37) W. F. WILLOUGHBY, *op. cit.* p. 51.

(38) W. F. WILLOUGHBY, *op. cit.*, Caps. III e IV, ps. 36-79.

(39) L. D. WHITE, *op. cit.* p. 67.

nete do Executivo. Não agirão *motu próprio*, mas por delegação do Presidente. "Suas funções devem ser, exclusivamente, as de manter contato com as repartições executivas; obter informações necessárias ao Chefe do Executivo, de forma a verificar se essas repartições estão orientando corretamente os negócios; e formular e fazer cumprir, em nome do Chefe do Executivo, as normas e regulamentos que exigem métodos padronizados e uniformes de ação, na medida em que tal uniformidade de ação fôr conveniente". (40)

Aos departamentos de administração geral, portanto, incumbem atividades institucionais ou de *housekeeping*, conforme a nomenclatura de WILLOUGHBY, ou nêles se encontram os serviços auxiliares, segundo a denominação de WHITE. (41) E a parte mais importante — talvez mesmo a primacial — das suas atribuições é a elaboração e a fiscalização da execução do orçamento. (42)

Que o preparo do Orçamento deva caber ao Poder Executivo, tudo corre para o demonstrar. Se lhe cometerem a responsabilidade de executá-lo, por que lhe será negado o direito de elaborá-lo? Ninguém foi mais feliz que RENÉ STOURM, no entanto, ao argumentar a favor do orçamento executivo. (43) Suas considerações tornaram-se *locus classicus* de referência e todos os que vieram depois dêle têm renunciado sempre a aduzir novos comentários; não cometeremos o êrro de tentá-lo. Aliás, a elaboração do orçamento pelo Legislativo traz sempre à lembrança um espetáculo de tal precipitação, que se não recorda sem constrangimento. As transgressões aos mais comezinhos princípios orçamentários — especialmente aos da universalidade e da exclusividade, consoante a classificação de SUNDELSON (44) — tornaram-se proverbiais. Como seria possível realmente, no tumulto das obstruções partidárias, conservar-se integridade a qualquer plano financeiro?...

O Chefe do Executivo, porém, não pode chamar a si, pessoalmente, a tarefa da elaboração e da fiscalização da execução do orçamento, ou porque lhe faltem conhecimentos técnicos, ou porque lhe não sobre tempo. Cumpre que a delegue a quem possa especializar-se na função e exercê-la permanentemente. As divisões de orçamento, que se constituem nos departamentos de admi-

(40) W. F. WILLOUGHBY, *op. cit.* p. 56; STUART MILL, *Representative Government*, Everyman's Library, ps. 333/334 (o trecho a que nos reportamos é antes uma antecipação do "staff", mas pode servir também como demonstração da necessidade dos departamentos de administração geral).

(41) W. F. WILLOUGHBY, *op. cit.* ps. 105/106; L. D. WHITE, *op. cit.* ps. 41/43 e 73/82.

(42) W. F. WILLOUGHBY, *op. cit.* ps. 449/450; A. E. BUCK, *Public Budgeting*, ps. 289/299; A. E. BUCK, *The Budget in Governments of To-day*, ps. 165/167; HARVEY WALKER, *op. cit.* ps. 202/205; L. D. WHITE, *op. cit.* cap. XIV, especialmente ps. 211/218.

(43) *Apud* A. E. BUCK; *Public Budgeting*, p. 285, ou no próprio original, *Le Budget*, p. 51; v. também, entre nós, AMARO CAVALCANTI, *Elementos de Finanças*, Imprensa Nacional, Rio, 1896, ps. 552/553 (baseia-se em STOURM). RENÉ STOURM, *Le Budget*, *loc. cit.* e AGENOR DE ROURE, *O Orçamento*, p. 59 citam o trecho de superior argumentação de CHATEAUBRIAND a respeito do MARQUÊS DE GARNIER, que parece ter servido de base a CHATEAUBRIAND.

(44) J. WILNER SUNDELSON, *Budgetary Principles*, *Political Science Quarterly*, nº 50, junho de 1935.

nistração geral, são, pois, os órgãos a que, nos países de boa organização administrativa, se atribuem, hoje, essas tarefas. Integradas por um corpo técnico, cujas qualidades devem ser aferidas com o máximo rigor, (45) incumbe-lhes centralizar as questões de orçamento para que o Chefe do Executivo possa descortinar mais nitidamente o vasto panorama das necessidades gerais da Administração. E em virtude de conhecimento das diretrizes políticas e sociais do Governo, de que os seus diretores e principais funcionários forçosamente são inteirados, (46) incumbe-lhes hierarquizar as despesas (47) apreciando cada proposta de departamento ou serviço, individualmente, e a maior ou menor oportunidade dos aumentos pedidos no conjunto das necessidades públicas. Incumbe-lhes ainda coordenar essas propostas em um todo coerente, que será o programa de trabalho da Administração, depois de as haverem escoimado de quaisquer excessos injustificáveis. As divisões de orçamento são, portanto, instrumentos de crítica e hierarquização, das despesas públicas. (48) Determinam a extensão e o alcance, em última análise, graças à orientação recebida e à delegação que lhes dá autoridade, do programa de trabalho, assim como a intensidade das necessidades regula as escolhas individuais; proporcionam êsse programa aos recursos e zelam por que seja fielmente observado o plano econômico-financeiro que daí resulta.

Todavia, qual o processo adotado na hierarquização das necessidades, ou mais precisamente, das despesas públicas?

O órgão central elaborador do orçamento não pode ter — nem seria mesmo possível que tivesse — critério seguro e invariável, especie de filtro mágico, por meio do qual procedesse à revisão das propostas parciais das repartições de linha ou órgãos executivos, e, conseqüentemente, à hierarquização das necessidades públicas. No domínio individual o exame da escolha de meios escassos para a satisfação de fins concorrentes ainda é tateante e objeto de larga discussão. (49) Nada mais natural que seja também difícil, no dimínio público, a análise ou mesmo a simples fixação de uma escala de preferências nas despesas, sobretudo porque os móveis políticos que a condicionam são vários e circunstanciais. Só um princípio, nas despesas públicas, deveria ser constante: o da máxima vantagem social. Mas, nem sempre — infelizmente ninguém o ignora — pode ser êle integralmente observado. Ora, assim como “a noção de urgência na satisfação das necessidades humanas tende a criar uma escala dos bens de consumo que podem ser classificados em grupos, ao passo que a noção de gosto se manifesta no interior de cada grupo ao fixar a escolha de cada consumidor sobre os artigos que respondem às preferências

(45) A. E. BUCK: *Public Budgeting*, ps. 289/291; HARVEY WALKER: *Op. cit.*, ps. 125/126 e ps. 202/203.

(46) Nos Estados Unidos os Presidentes costumam fazê-lo oficialmente (cf. A. E. BUCK; *op. cit.* ps. 302/304).

(47) Relatório da Comissão de Orçamento para 1943, ps. 240/241.

(48) A. E. BUCK; *Public Budgeting*, cap. XI, especialmente ps. 342-352; L. D. WHITE, *op. cit. loc. cit.*; HARVEY WALKER, *op. cit.* ps. 211/214; A. E. BUCK; *The Budget in Governments of To-day*, ps. 174-175 e 182-184.

(49) RENÉ ROY, *La hiérarchie des besoins et la notion de groupes dans l'économie du choix*, in *Econometrica*, vol. II, n.º 1, janeiro, 1943.

individuais”, (50) assim também as despesas públicas, como sugere a classificação proposta por G. FINDLAY SHIRRAS, (51) ou são *primárias* ou *secundárias*, por causa da noção de *função essencial* ou *opcional* do Estado, e dentro destas classes e das suas subdivisões entram em concorrência então, livremente, as diretrizes políticas e o princípio da máxima vantagem social como critérios hierarquizadores.

Praticamente, o que levamos dito se concretiza — apenas em parte — nos processos adotados pelo *Treasury* inglês ou pelo *Bureau of the Budget*, dos Estados Unidos da América do Norte. São três, efetivamente, os métodos de revisão das propostas apresentadas pelas repartições executivas a este último órgão a fim de que se torne possível o equilíbrio entre as despesas e a receita.

O primeiro, que é certamente o mais simplório, consiste em cortes percentuais. Parte do pressuposto explícito, com diz BUCK, de que as propostas são exageradas e, implicitamente, de que tôdas contêm o mesmo grau de erro. O caso que êle refere mostra bem a inconveniência dos orçamentos legislativos e a dêsse processo ineficiente para o qual se apelava, nos Estados Unidos, antes de 1921. O Senador REED SMOOT, apesar de haver concorrido para que se abatesse um terço de certa proposta, recebeu os agradecimentos como-vidos do chefe de serviço que a fizera: é que ela fôra deliberadamente aumentada de 40% “So as a matter of fact we got all we expected, and certainly all we wanted . . .” O processo de revisão das propostas por meio de cortes percentuais é, como se vê, primário e inconveniente. A idéia de hierarquização das despesas, longe de realizar-se, fica inteiramente desmentida.

O segundo método baseia-se no estudo cuidadoso das necessidades prováveis das repartições de linha. Seria o mais completo, mas é difícil de ser pôsto em prática. Exige sobretudo um quadro de pessoal habilitadíssimo e desapaixionado. Pressupõe-se que as propostas submetidas, representando apenas o julgamento das autoridades proponentes e não levando em consideração as necessidades gerais da administração, estejam razoavelmente aumentadas; cumpre que um exame atento revele a exação da proposta feita ou a oportunidade de uma retificação. Ora, na maioria dos casos de despesas públicas aplicam-se métodos diretos de estimativa; (52) a experiência do passado garante, por outro lado, um cálculo tão exato quanto possível de previsão. No entanto, o aodamento impôsto pela premência de tempo em que trabalham os funcionários do Bureau ao proceder aos cortes — é o juízo de WHITE. — não lhes permite, às vêzes, justificá-los e ponderar a conveniência dos acréscimos solicitados. Daí, talvez, a solução que encontrou Mr. FRANK BANE, quando exercia o cargo de *Commissioner of Public Welfare*, na Virgínia, para que lhe não cortassem arbitrariamente as propostas: apresentou um verdadeiro plano de tra-

(50) RENÉ ROY, *art. cit. loc. cit.*; DE VITI DE MARCO, *I Primi Principii dell'Economia Finanziaria*, Roma, Atílio Sampaolesi, 1928, p. 19: “... nella classificazione dei bisogni collettivi, si può tracciare una scala per gradi di urgenza rispetto all'uomo sociale cominciando dalla difesa del território, senza di che non esiste un aggregato sociale autonomo, e finendo ella difesa igienica della collettività contro i pericoli del contagio, non che alla difesa economica contro il monopolio privato”.

(51) G. FINDLAY SHIRRAS, *op. cit. vol. cit. ps. 90/93.*

(52) A. E. BUCK, *The Budget in Governments of To-day*, *loc. cit.*: *idem: Public Budgeting*, *loc. cit.*

balho, isto é, submeteu, logo de início, um orçamento no qual se arrolavam todos os dados concretos relativos às instituições hospitalares do Estado: número de leitos, quantidade de alimento, material cirúrgico e farmacêutico, etc., e solicitou que o diretor da repartição estadual de orçamento avaliasse o custo. (53) Entrar na apreciação do mérito desse plano trabalho estava, por certo, um pouco acima da competência do pobre Diretor...

Os cortes nas revisões das propostas, levadas a efeito pelo *Bureau of the Budget*, são, portanto, algo arbitrários quanto às razões específicas oferecidas pelos funcionários; apesar disso, indispensáveis, a fim de equilibrar-se o orçamento, em virtude dos cálculos feitos relativamente à receita.

O terceiro método estabelece a revisão das propostas — a ser feita ainda pelo órgão central do orçamento — dentro de um limite de quantias máximas previamente fixado e que não deve ser ultrapassado. Convidam-se, então, os chefes dos serviços de linha a proporcionar as necessidades das suas repartições a esses totais já revistos, pois eles saberão melhor do que os funcionários do Bureau onde os cortes serão menos prejudiciais. Este método é uma variante do anterior; oferece, no entanto, a vantagem de respeitar a opinião dos responsáveis e não interfere, como observa BUCK, no trabalho administrativo.

As divisões de orçamento, à proporção que o sistema orçamentário se vai enraizando nos vários países, tendem, pois, a tornar-se instrumentos indispensáveis ao controle do plano de trabalho, já porque criticam e hierarquizam as despesas, ajustando-as à receita prevista, já porque fiscalizam a execução do plano econômico-financeiro do Estado. Se nem sempre logram alcançar a plenitude dos objetivos para que foram criadas — ou porque o seu quadro de funcionários não seja bastante capaz, ou porque os métodos adotados na revisão das propostas departamentais ainda sejam rudes e ineficazes — não lhes cabe evidentemente muita responsabilidade. O fracasso no funcionamento do sistema orçamentário de certos países prende-se a outras causas. Injunções políticas intervêm na execução do orçamento e deturpam inteiramente a unidade de um plano concertado com paciente dedicação. A ineficiência, como quase sempre, não está na instituição, que é excelente, mas nos homens que a não sabem utilizar. (54)

(53) L. D. WHITE, *op. cit. loc. cit.*

(54) JENS JENSEN, *Government Finance*, 3.^a edição, THOMAS Y. CROWELL, Nova York, 1938, p. 73: "Seria temerário alegar que esse equilíbrio ótimo entre as despesas públicas e, portanto, entre as necessidades públicas jamais é alcançado (.....) O máximo bem estar, tanto quanto pode ser realizado mediante as despesas públicas, só o é quando a utilidade dos dinheiros públicos marginais for igual para todas as funções públicas e quando a renda nacional for de tal modo quotizada entre as despesas privadas e as públicas, que qualquer que seja o dinheiro possa ser despendido indiferentemente. (.....) Há um esforço consciente dos orçamentistas públicos em alcançar esse equilíbrio ótimo, mesmo que na tentativa eles sempre fracassem, e freqüentemente fracassem de modo grosseiro."