

Apontamentos sôbre as instituições orçamentárias brasileiras

BENEDICTO SILVA

APESAR das muitas falhas, algumas ainda sobreviventes, de que se tem ressentido ao longo de sua evolução, o sistema orçamentário brasileiro sempre foi um dos mais, adiantados do mundo — vanguardeiro na adoção dos princípios que se aplicam à matéria.

O presente estudo, ou melhor e mais própria-mente, o presente apanhado tem por objetivo entre-mostrar a validade dessa proposição.

O motivo principal por que tivemos, desde os primeiros tempos da nossa vida política independente, um sistema orçamentário grandemente desenvolvido, talvez até evoluído demais para a época, superior em seu aspecto formal aos de muitos países europeus, prende-se ao processo de aparecimento, na Colônia, das atividades políticas e administrativas. Ao passo que os órgãos e funções do poder público em outros países jovens, como os Estados Unidos da América, nasceram, cresceram e atingiram a maioria *domesticamente, in loco*, no Brasil êles surgiram por transplantação.

De fato, os vários tipos de organização administrativa existentes nos Estados, Cidades e Condados americanos desenvolveram-se *localmente*, ao calor dos ideais e das inquietudes políticas dos pioneiros. São produtos *nativos*, criações naturais do clima social americano. Quanto ao Brasil, o seu único tipo de organização administrativa, o que existiu no Império e persiste na República, foi trazido de fóra, veio dalém mar. Não nasceu nem cresceu aqui. Não é uma instituição *nativa* — quando muito será um produto *naturalizado*. Já veio completo e sazonado.

As vicissitudes e refregas coloniais fizeram que o povo americano confiasse nas assembléias po-

pulares e desconfiasse do poder executivo. Durante as lutas com a metrópole, as assembléias legislativas agiam como defensoras das reivindicações coloniais; como era natural, os governadores, os chefes do ramo executivo, tomavam o partido do rei por êles representado. Conquistada a independência, o ramo executivo continuou impopular. O povo manteve as suas preferências pelos órgãos legislativos (1). Consequentemente, ao constituir os respectivos governos, as entidades políticas americanas descobriram meios de dar maior ênfase às assembléias e conselhos de representantes, ao mesmo tempo em que relutaram em delegar o poder executivo a um governador ou a um prefeito. Em numerosas instâncias, os organizadores das novas unidades de govêrno preferiram fragmentar o poder executivo e conferi-lo simultaneamente, em parcelas, a várias autoridades — ao governador ou ao prefeito, ao vice-governador, ao comissário de educação, ao tesoureiro, ao auditor, etc.

A eleição direta de diversos mandatários executivos, em vez de um governador ou de um prefeito responsável pelos negócios públicos afetos ao ramo executivo, deu origem a formas canhestras, pouco recomendáveis de organização administrativa — mas domésticas, americanas, *made in the U. S. A.* O govêrno local sem-chefia executiva, por exemplo é uma forma de organização administrativa desintegrada, absurda e ineficiente. Alguns outros tipos, igualmente aparecidos e ainda existentes nos Estados Unidos, testemunham a inventividade política dos americanos. E todos êles

(1) JOHN C. PFIFFNER, *Public Administration*, N. York, 1935, págs. 25-6.

têm-se desenvolvido e transformado à luz da experiência. Póde-se dizer que o tipo ideal ainda se acha em elaboração. Há assim um processo vivo e permanente de lançamento e aperfeiçoamento de instituições administrativas.

No Brasil, "os órgãos e funções do poder público mostram-se completos e diferenciados desde a sua nascença" — observa, com acuidade, OLIVEIRA VIANA. Esta afirmativa, que se encontra em *Populações Meridionais do Brasil* (2), o autor a consigna depois de registrar que o pesquisador da evolução do organismo governamental brasileiro "ficará surpreso ao ver, logo nos princípios da nossa nacionalidade, no rudimentarismo das nossas feitorias agrícolas, um aparelhamento político digno de uma sociedade organizada e altamente evoluída."

"Talvez por essa circunstância — dizia há pouco um editorial da *Revista do Serviço Público* (3) — o Brasil não conheceu aquilo a que os norte-americanos chamam *administração desintegrada*; o Brasil, sobretudo, não experimentou as consequências indesejáveis dos vários tipos de organização administrativa extensiva, rarefeita, praticamente sem chefia executiva, ainda hoje comum nos Estados, nas cidades e nos condados americanos".

Efetivamente, assim como é difícil para o cidadão americano formar uma idéa clara sobre o que seja o protocolo de portaria usado pelas repartições públicas brasileiras, assim também o brasileiro custa a conceber um governo sem chefe executivo, tal como ainda existe na Administração municipal americana. E' uma questão de desconhecimento decorrente da inexistência do protocolo de portaria nos Estados Unidos e do governo sem chefia executiva no Brasil.

Por motivo similar, o funcionário público no Brasil, familiarizado com as nossas instituições e praxes administrativas, difficilmente consegue desvencilhar-se de noções e idéias já profundamente arraigadas no seu sub-consciente e ver as coisas

de outros ângulos. Não se trata de estreiteza mental, nem de incapacidade crítica. Trata-se da dificuldade de abandonar ou mesmo de rever convicções de longa formação, certezas lenta e imperceptivelmente criadas à sombra de tradições tranquilas, jamais desmentidas pelas realidades contemporâneas. A força de pensarmos e agirmos em função de determinado sistema de convicções, nós, os funcionários públicos no Brasil, ficamos como que psicologicamente incapacitados não só para reformar o sistema mas também para conceber ou admitir a simples idéa de reforma.

Não constitue tarefa difícil explicar as razões dessa incapacidade. Argumentos simples indicam essas razões.

E' bem conhecida a hostilidade sincera com que quase todos os individuos longamente familiarizados com a chamada ortografia usual ou mista receberam a simplificada. Percebe-se que, se dependesse deles, a reforma ortográfica nunca seria adotada. Cumpre esclarecer, porém, que essa incapacidade para reformar hábitos arraigados não decorre de uma deficiência mental, mas constitue uma constante da natureza humana. Os partidários entusiastas da ortografia simplificada, que momentaneamente parecem aborrecer a rotina e se declaram tão propensos às inovações, tão progressistas, dentro de alguns anos também fremeriam de indignação se a sua ortografia, já longamente praticada e assimilada, fôsse substituída por outra — ainda que muito melhor.

Os brasileiros que começaram a "se entender por gente" depois de 1925, por exemplo, quando a radiofonia já se estava generalizando e numerosas residências possuíam aparelhos de rádio, difficilmente poderão formar uma idéa clara sobre o que era a vida social antes do advento desse moderno agente de comunicação. Ainda que solicitados, muitos não conseguiriam nem mesmo conceber a vida social sem a radiotelefonía. Abstrair-se de realidade meridianas, palpáveis e familiares, que sempre o circundaram, é um exercício penoso para o homem. Daí o fôsse cultural que existe entre o avô e o neto e até entre o pai e o filho.

(2) Pág. 359.

(3) Editorial intitulado *Administração Geral nos Estados*, edição de junho de 1943.

Pertence a NITTI a observação de que a história do orçamento como que se confunde com a história das origens constitucionais dos países modernos, que adotaram como dogma o grande princípio inglês de que o povo, que suporta as despesas, tem o direito de limitá-las e de autorizar a decretação e cobrança das rendas públicas.

Quem perscruta as lutas seculares, travadas na Inglaterra entre certos monarcas e o povo a propósito de impostos, não pode deixar de concordar com aquela opinião de STUART MILL, segundo a qual "o estudo da história do orçamento britânico é uma indicação contínua do desenvolvimento da liberdade inglesa."

Ainda que, à luz das concepções modernas, o orçamento já não se destaque como um instrumento de limitação popular dos desígnios dos governantes, vale a pena rever certos episódios e fases da evolução do orçamento inglês, tronco e modelo das instituições orçamentárias de todos os países civilizados.

O sistema orçamentário inglês teve início há mais de sete séculos. Ao longo desse período, passou por três fases definidas, cada uma das quais marca nitidamente o incremento das aspirações coletivas e o retraimento moroso mas ininterrupto da máxima imperial — *Quod principi placuit, legis habet vigorem* — o que apraz ao rei, lei é.

A primeira fase terminou com a conquista do direito de aprovação, pelo parlamento, dos impostos e outros meios de obtenção de recursos para a Casa Real, de que os reis lançavam mão discricionariamente. Ao povo interessava arrebatá-lo ao rei o privilégio absurdo de se apropriar, à vontade, da parte da fortuna dos súditos que lhe apetecesse. Então ninguém discutia, nem ousava pensar nisso, a propriedade dos dinheiros arrecadados pelos agentes do rei. Tudo lhe pertencia e podia ser consumido na satisfação de seus caprichos pessoais. Nessa primeira fase, o povo reivindicava apenas o direito de limitar o arbítrio do príncipe relativamente ao quanto e ao quando da tributação.

Como, em muitos casos, o povo relutasse em aceitar impostos novos ou majoração dos antigos, o rei foi insensivelmente levado a justificar os seus desígnios tributários, a dizer para que fins queria ou necessitava mais dinheiro. O fato de ter que explicar o fim de cada gravame não só a pouco e pouco ia desencorajando o rei de exigir maiores contribuições exclusivamente para custear caprichos e pompas pessoais, como também o induzia a associar os seus aos interesses do povo. Isso poderia predispor os contribuintes em favor das novas cogitações tributárias. Acontecia, porém, que muitas vezes o produto de impostos somente consentidos pelo povo porque se destinavam, segundo as declarações do rei, a determinados projetos razoáveis, era desviado para outros fins — nem sempre considerados justos pelos contribuintes. Dêsse jôgo nasceu a segunda fase. O povo exigia que o rei applicasse o dinheiro de acordo com as suas declarações.

A segunda fase terminou com a conquista do direito de indicação, pelo parlamento, do destino a ser dado ao produto dos impostos. Já não se limitava o contribuinte em consentir previamente na cobrança dos impostos, mas exigia também que o produto respectivo fosse utilizado desta ou daquela maneira, neste ou naquele projeto. Vem daí a regra da especialização da despesa, modernamente válida por outros motivos.

As reuniões dos contribuintes ou de seus representantes, que o rei convocava para anunciar os tributos que desejava cobrar, a princípio eram irregulares e esporádicas. O rei somente as promovia quando pretendia lançar um imposto novo, ou majorar um dos existentes. A circunstância, porém, de ter que aplicar o produto dos impostos segundo o fim declarado para os justificar, a pouco e pouco modificava o hábito do rei, tornava mais frequentes as reuniões. Os contribuintes, por sua vez, depois de conquistarem o direito de indicar o fim a ser dado ao seu dinheiro, passaram insensivelmente à fase complementar dessa conquista, que é a do exame dos gastos do rei para efeito de ser verificado se o produto dos impostos pagos foi

efetivamente aplicado de acôrdo com o estabelecido por ocasião de seu lançamento.

A terceira fase foi uma espécie de consolidação e sistematização das anteriores. Seu principal aspecto é a periodização dos exames da receita a ser arrecadada e da despesa a ser realizada. O que até então se fazia ao arbítrio do rei, passou a ser feito com periodicidade. Daí a regra da anualidade orçamentária e o hábito, mais tarde adotado por todos os parlamentos e assembléias legislativas, de se reunirem ordinariamente uma vez por ano, em data prefixada. Os usos, o rito e as exterioridades do govêrno representativo ligam-se historicamente à questão do financiamento das atividades públicas. Como diz STUDENSKI, a história do orçamento público confunde-se com a história do govêrno representativo (4).

Essas três fases podem ser sinteticamente enunciadas da seguinte maneira:

1.^a) aprovação, pelo povo, dos impostos e outros meios de levantamento de rendas para o soberano;

2.^a) aprovação parlamentar das despesas, por meio do *appropriation* (especialização das despesas);

3.^a) discussão anual, pelo Parlamento, da receita e da despesa públicas, ordenadas sob a forma de plano financeiro.

(4) *Chapters in Public Finance*, pág. 453.

O orçamento público, tal como apareceu no Brasil, sob forma altamente aperfeiçoada, no período compreendido entre os últimos anos da Colônia e os primeiros do Império, obedecendo a regras só muito mais tarde enunciadas e recomendadas pelos teóricos, é uma das resultantes da transplantação, nos princípios da nacionalidade, para o rudimentarismo das feitorias agrícolas, daquele aparelhamento político fino, completo e diferenciado, de que falam Oliveira Viana, Tavares de Lira, Max Fleiuss, Agenor de Roure e outros.

Quando D. João VI transferiu a Côrte de Lisboa para o Rio de Janeiro, predominava a desordem nas finanças da Colônia. Conforme depõe o Cnselheiro Candido Batista de Oliveira, no seu curioso livrinho *Sistema Financeiro do Brasil*, durante o regime colonial "o erário real... nunca soube o que arrecadou, nem o que despendeu em todo o Brasil; e, o que ainda mais maravilha, nenhuma das juntas de fazenda se achava habilitada para dar um balanço regular de suas limitadas transações de receber e pagar".

Esse estado de coisas exigia corretivo. D. João VI, mal chegado ao Brasil, manifestava inequivocamente o desejo de sistematizar a administração financeira da Colônia.