

# Classificação das despesas públicas

BENEDICTO SILVA

## I — UMA APLICAÇÃO DIFÍCIL DO MÉTODO ESTATÍSTICO

Detentora da admirável faculdade de proporcionar bases concretas e precisas ao raciocínio, nas quais a inteligência se firma, sem hesitação, para elaborar e dominar determinadas ordens de conhecimentos, a estatística funciona como poderoso ampliador da experiência humana.

No estado atual da civilização, em que, segundo um educador moderno, a lógica qualitativa e difusa dos nossos antepassados, já embalsamada em obsolescência, está sendo substituída por uma lógica sequiosa de objetividade, uma lógica quantitativa, ou mais explicitamente, uma lógica baseada em símbolos numéricos, não sabemos, efetivamente, de outro método científico tão fecundamente explorável pela experiência humana, como a estatística.

Embora não se possa negar que a estatística-ciência, como querem alguns tratadistas, método científico, como querem Julin e a maioria dos autores modernos, ou simplesmente técnica, como quer Corrado Gini — pouco importa aqui a posição que se lhe dê na escala dos conhecimentos — apresenta caráter de disciplina una, é certo que, por conveniência prática, a sua aplicação a cada ordem distinta de fenômenos coletivos recebe uma denominação particularizante.

Enquanto disciplina técnica independente, "objeto de estudo particular", a estatística é uma só e requer o qualificativo metodológico. Baixada ao terreno da prática, porém, toma o nome de estatística aplicada e, consoante a natureza dos fenômenos de massa que com ela se procura estudar, novas denominações restritivas lhe afeiçoam

o sentido, do mesmo passo que lhe delimitam o campo de aplicação. Daí já serem correntes os neologismos *econometria*, *psicometria*, *historiometria*, etc., bem como as expressões *estatística populacional*, *estatística educacional*, *estatística agrícola*, *estatística eleitoral*, *estatística financeira*, etc., que são outras tantas modalidades da estatística aplicada.

Entre as preciosas informações da estatística financeira figura, em situação de relêvo, dada a sua singular capacidade de seduzir a atenção dos espíritos, a que revela o *quantum* exato da participação de cada ramo principal dos serviços públicos no total das despesas feitas por determinado país. O simples enunciado de um fato pertinente a essa questão, como, por exemplo — os Estados Unidos destinam anualmente cerca de 35 milhões de contos de réis, em média, ao custeio da educação do povo — incute logo a idéia de se saber quanto gastam, para o mesmo fim, outros países.

Excluídos os primários e os imbecis, não ha ninguém que — professor, estudante, político, escritor, comerciante, militar, industrial, ou o que fôr — já não se tenha interessado, ao menos uma ou outra vez, por informações dessa espécie.

Entretanto, o método estatístico, que, como elaborador irrealizável do conhecimento quantitativo, já invadiu até os domínios da psicologia, ainda não pode ser aplicado senão com discutível proveito a esse distrito da vida financeira, ou seja, taxativamente, à distribuição dos gastos públicos segundo os respectivos destinos.

Qual a causa de tal perplexidade? A resposta ocorre logo: uma desanimadora dificuldade de classificação.

Porque ainda não se elaborou uma teoria, ou mesmo um simulacro de teoria, para a classificação das despesas públicas, os interessados que a revezes se ocupam com êsse problema, geralmente propendem para o critério sugestivo, embora inaceitável, de fazerem coincidir, tanto quanto possível, nos esquemas de classificação que elaboram, o enunciado dos títulos-chefes com o enunciado dos problemas fundamentais contemplados nos orçamentos de despesa de cada país.

Mas é bastante aprofundarem um pouco mais o assunto para que verifiquem logo que a solução tentadora, tão facilmente encontrada, não aproveita ao caso, pois se invalida ante uma irreductível contra-indicação de natureza técnica. É que a adoção do mencionado critério implica, necessariamente, falta de uniformidade, o que, nos domínios da estatística, significa impossibilidade de se estabelecerem comparações. E aí está a contra-indicação, sabido, como é, que "*la statistique vaut surtout par les comparaisons*", segundo Bertillon.

Pois que a estatística vale — vale e seduz — sobretudo pelas comparações a que dá origem, indispensável se torna, para que se explore a fundo, como convém, a fecundidade e a utilidade informativas dêsse método admirável, o estabelecimento prévio e consciencioso de processos e normas uniformes de observação, sistematização e apresentação numérica dos fenômenos coletivos estatisticamente investigados.

Pouco adiantaria, efetivamente, sabermos, por exemplo, que o Brasil gastou, em 1932, com a educação do povo, 1,60% do seu orçamento geral de despesa. Si, de todos os países do mundo, somente do Brasil se conhecesse essa percentagem, tal conhecimento careceria de sentido. Por êle não se ficaria sabendo si, *comparativamente*, o país gastou de menos, si de mais, ou si gastou o suficiente com o encaminhamento daquele grande problema.

Desde, porém, que informações semelhantes se conheçam, relativamente a outros países, a comparação pode ser, ou antes, é instintivamente buscada e estabelecida, satisfazendo-se assim a finalidade precípua da informação quantitativa, graças ao que fica o observador habilitado a julgar si ha proporcionalidade, ou não, entre os recursos financeiros com que os diferentes países amparam e impulsionam a educação popular.

Ao observador menos informado poderia parecer, por exemplo, senão suficiente, pelo menos razoável, que o Brasil, no ano de 1932, haja des-

pendido apenas 288.150 contos de réis para dar assistência escolar à sua população. Ciente, porém, de que, no mesmo ano, os Estados Unidos gastaram, com objetivo igual, 2.948.169.000 dólares, ou sejam 41.669.420 contos de réis, ao câmbio médio da época, já o estudioso teria elementos para verificar em que proporção o esforço feito pela grande democracia americana para difundir o ensino público é mais lastreado financeiramente do que o nosso — levados em conta, naturalmente, os recursos econômicos, os efetivos demográficos e a percentagem de analfabetismo dos dois países.

Basta êsse exemplo para justificar, aliás ociosamente, o postulado de que sem uniformidade não ha salvação em estatística, porque é a uniformidade que sugere e possibilita as comparações e são as comparações que comunicam à estatística o seu formidável poder de ampliar a experiência humana, inculcando-lhe objetividade na apreciação dos fatos, isto é, proporcionando-lhe o conhecimento quantitativo de fenômenos de massa cujo comportamento escapa necessariamente à observação comum.

Diante disto, como sustentar, a exemplo do que se tem feito implicitamente entre nós, que seria aceitável para a escolha dos títulos das despesas públicas, em qualquer tentativa de classificação que das mesmas se fizesse, o critério simplista de grupá-las segundo determinadas rubricas gerais, coincidentes estas com o enunciado dos problemas coletivos para cujo custeio ou solução houvesse dotação específica nos orçamentos de despesa de cada país?

Está bem visto que ha muitos problemas coletivos, como o da instrução, por exemplo, o da assistência médico-hospitalar e outros, que são comuns a todos os países do mundo — é verdade que afetando mais intensamente êstes, menos aqueles — mas não é menos evidente, por outro lado, que muitos países ha que se vêm a braços com problemas coletivos peculiarísimos, que lhes impõem, muitas vezes com caráter de verdadeiro esforço nacional, onus tremendos e não raro permanentes. A irregularidade e o rigor dos fenômenos meteorológicos que flagelam o nordeste brasileiro, acorrem prontamente em favor da hipótese. Trata-se de manifestação de fenômenos naturais, que, no seu determinismo inexorável, ferem fundo os interesses do agregado humano, e que, por causas mais ou menos explicadas, atuam invariavelmente, ainda que com intervalos irre-

gulares, numa mesma região, aí tornando penosa e por vezes impossível a existência de seres animados. Aqui temos um problema brasileiro que já ha anos vinha frequentando tão assiduamente o noticiário dos jornais e as tabelas orçamentárias da União, que a Constituição de 1934 julgou acertado reservar-lhe um mínimo obrigatório de dotação anual (1), reconhecendo assim o caracter permanente do flagelo das sêcas. Em qualquer classificação das despesas públicas do nosso país, os dispêndios motivados pelas tentativas de solução ou suavização dêsse problema não devem, pois, ser acomodados anonimamente na vala comum do título "Diversos" ou "Outras Despesas". Como, entretanto, o flagelo periódico das sêcas não afeta, senão esporadicamente, outros países dêste lado do Atlântico, — um esquema rígido de classificação uniforme das despesas públicas, que imprimisse comparabilidade aos dados da estatística financeira relativos aos diversos países do Continente, seria, desde logo, impossível de estabelecer-se, em virtude, precisamente, da peculiaridade daquele e de outros problemas gerais, que aqui se impõem rebeldemente à consideração dos poderes públicos e alhures somente uma ou outra vez os preocupam.

Como conciliar, pois, o referido critério simplista de classificação com o postulado da uniformidade de títulos e de compreensão, sem a qual toda comparação se torna vazia de sentido?

Problema velho, preocupação já secular da estatística aplicada, que o tem estudado exaustivamente em sucessivos congressos, é claro que não me proponho a resolvê-lo, mesmo porque, entre muitos outros motivos, me falta ânimo e, sobretudo, *queda* para enfrentar concientemente o ridículo.

(1) "Art. 177 — A defesa contra os efeitos das sêcas nos Estados do Norte obedecerá a um plano sistemático e será permanente, ficando a cargo da União, que despenderá, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a quatro por cento de sua receita tributária sem aplicação especial.

§ 1.º — Dessa percentagem, três quartas partes serão gastas em obras normais do plano estabelecido e o restante será depositado em caixa especial, afim de serem socorridas, nos termos do artigo 7.º, n.º II, as populações atingidas pela calamidade.

§ 2.º — O Poder Executivo mandará ao Poder Legislativo, no primeiro semestre de cada ano, a relação pormenorizada dos trabalhos terminados e em andamento, das quantias despendidas com material e pessoal no exercicio anterior, e das necessárias para a continuação das obras.

§ 3.º — Os Estados e Municípios compreendidos na área assolada pelas sêcas, empregarão quatro por cento da sua receita tributária, sem aplicação especial, na assistência econômica à população respectiva".

A circunstância, porém, de se não poder apontar solução para determinado problema técnico ou científico, não exclue esforços e estudos, realizados a título de contribuição, ainda que a mais ínfima, por parte daqueles que, compelidos por dever profissional, ou simplesmente levados pelo desejo de se instruírem, vivem em conflito com a complexidade inerente a tais problemas. Antes de entrar, propriamente, na apreciação dos vários elementos ao meu alcance, com que pretendo, a bem dizer forçado pelas circunstâncias, como adiante se verá, atrair para o assunto a atenção de possíveis interessados, — quero deixar bem claro que, mais do que que ninguém, estou inteiramente certo de que o único fato que qualifica o autor dêste estudo para se enredar, *invita Minerva*, nas malhas de semelhante assunto, é o dever profissional a cujo lado também influe — não ha mal em dizê-lo — um sincero e grande desejo de aprender.

Posto isto, passaremos em revista, sucessivamente, a começar pelo de F. Zahn, alguns dos esquemas propostos para a classificação das despesas públicas. Encerraremos o presente trabalho com o estudo minucioso do esquema organizado pelo deputado João Simplício.

Parece que, apresentando primeiro as generalidades e em seguida a matéria propriamente dita, teremos adotado bom método.

## II — O ESQUEMA DE F. ZAHN

Como é sabido, a classificação das despesas públicas para efeito de apresentação, em sínteses estatísticas, das respectivas rubricas, constitue dificuldade ante a qual já se confessaram praticamente inoperantes inúmeras competências de alta nomeada. Desde o primeiro Congresso Internacional de Estatística, realizado simultaneamente com a Exposição Universal de Londres, em 1851, sob a inspiração do insigne estatístico belga A. Quetelet, êsse problema tem engajado constantemente as atenções dos técnicos e, até hoje, ainda está pedindo solução. Somente em 1913, quando se realizou em Viena a XIV Assembléia Geral do Instituto Internacional de Estatística, surgiu o primeiro esquema orgânico para classificação das despesas públicas. O autor, F. Zahn, presidente do Departamento de Estatística da Baviera, professor honorário da Universidade de Munich e ex-presidente do Instituto Internacional de Estatística, em cujo Comitê Permanente exercia, ainda ha pouco, função de extraordinário relêvo, pres-

cinde de apresentação. Trata-se de uma das maiores autoridades alemãs em matéria de estatística.

A despeito do enorme e merecido prestígio de que gozam, por parte dos cultores da estatística científica, as contribuições do referido teórico alemão, que é talvez o mais respeitado dos discípulos de von Mayr, o esquema de Zahn ainda não logrou adoção integral em nenhuma publicação oficial. Serviu de base, contudo, para o levantamento das despesas efetuadas em 1913 por diversos países, estudo êsse que o *Permanent Office* do Instituto Internacional de Estatística publicou em 1920, no volume VIII do seu Anuário.

Zahn dividiu as despesas públicas, adotando aliás, neste ponto, a classificação tradicional em dois grandes grupos: a) *ordinárias*; b) *extraordinárias*. Decompôs o primeiro grupo em quinze rubricas autônomas definidas por si mesmas, juntando-lhes mais duas: a infalível "outras despesas", abrangente de todos os gastos de classificação difícil ou duvidosa, e uma rubrica meramente complementar: "total das despesas ordinárias". Quanto ao segundo grupo, composto de três títulos, nele figura apenas uma rubrica autônoma — "Defesa do País", sendo as outras duas simples recursos adotados para tornar possível e lógica a aplicação do esquema. Para facilitar a compreensão da matéria, reproduzimos, em seguida, o famoso, ainda que malgrado, esquema de Zahn.

#### ESQUEMA DE ZAHN PARA CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS

##### A — Despesas ordinárias

- 1 — Autoridade pública superior
- 2 — Administração interior
- 3 — Negócios estrangeiros (legações, consulados, etc.)
- 4 — Administração colonial
- 5 — Defesa do país:
  - a) exército
  - b) armada
- 6 — Justiça
- 7 — Higiene pública (serviço médico)
- 8 — Assistência pública
- 9 — Questões sociais:
  - a) previdência para alojamento (habitação)
  - b) previdência para os operários
  - c) colocação de operários
  - d) seguro social
- 10 — Instrução pública:
  - a) escolas elementares
  - b) escolas secundárias e superiores
  - c) outras despesas

- 11 — Igrejas
  - 12 — Agricultura:
    - a) ensino especial
    - b) serviços veterinários
    - c) outras despesas
  - 13 — Indústria e Comércio:
    - a) ensino especial
    - b) outras despesas
  - 14 — Vias de comunicação:
    - a) correios, telégrafos e telefones
    - b) navegação (portos, canais, etc.)
    - c) estradas de ferro
    - d) outras despesas
  - 15 — Administração das finanças:
    - a) percepção dos impostos
    - b) amortizações de dívidas públicas
    - c) juros de dívidas públicas
    - d) outras despesas
  - 16 — Outras despesas
  - 17 — Total das despesas ordinárias
- B — Despesas extraordinárias**
- 18 — Defesa do país
  - 19 — Outros fins
  - 20 — Total das despesas extraordinárias
  - 21 — Total geral.

O simples exame dêsse esquema mostra que não se poderia adotá-lo, tal qual, numa classificação das despesas do Brasil, em cujo orçamento, como se sabe, não figuram verbas destinadas ao custeio de administração colonial, nem à manutenção de igrejas, fontes triviais de gastos públicos em quasi todos os países da Europa.

A análise do esquema de Zahn convence de que o autor, ao elaborá-lo, deixou influenciar-se direta e exclusivamente pelos orçamentos de despesa dos países europeus. Cumpre, entretanto, em se tratando dêsse assunto, não esquecer a distinção nítida, ou pelo menos intuitiva, que ha entre as necessidades e condições orçamentárias dos países que, no dizer de Charles Gide, suportam "*dans son budget les conséquences d'un lourd passé historique*" e que são, evidentemente, os países do velho mundo, e as dos países novos que, no dizer do mesmo economista francês, "*ont plus de ressources naturelles, un sol non épuisé par vingt siècles de culture et un budget moins lourd*", isto é, dos países em cujo grupo automaticamente se inclui o Brasil.

Apesar de que, como já disse Ingenieros, "a questão social é velha como a Humanidade", não apresentaremos nenhuma novidade afirmando que as reivindicações das classes menos favorecidas só repercutiram nos orçamentos dos países novos, principalmente dos países de aquém Atlântico, alguns decênios depois de haverem projetado forte influência nos ambientes políticos dos países europeus, em cujos orçamentos ha muitos anos já figuravam despesas que, pela própria discriminação orçamentária, deviam ser englobadas, como Zahn, aliás, aconselha que sejam, nas seguintes rubricas: "previdência para o alojamento ou habitação", "previdência para os operários", "colocação de operários", "seguro social", etc.

Não estarão tais despesas, acaso, entre as "consequências de um pesado passado histórico"?

Ainda hoje, si se classificarem, segundo o esquema de Zahn, as despesas públicas de vários países sul-americanos, parece evidente que alguns dos itens mencionados figurariam *in-albis*.

Além dessa objeção geral, outras ocorrem a quem analisa o referidô esquema. A rubrica "Agricultura", por exemplo, decomposta em três sub-títulos: "ensino especial", "serviço veterinário" e "outras despesas", tal como está, não se conforma, evidentemente, às condições peculiares dos países sul-americanos, particularmente do Brasil, onde as despesas com ensino agrícola especial e serviços veterinários representam um mínimo do total das despesas determinadas pelo custeio e desenvolvimento dos demais serviços agrícolas, compreensíveis na designação genérica — "fomento da produção agrícola". A impropriedade, no caso, salta aos olhos: adotado o critério de Zahn, haveria especificação apenas de uma parte mínima das despesas motivadas pela assistência oficial às atividades agrícolas, ficando o grosso das mesmas subordinado ao sub-título "outras despesas", que é indefinido.

Objeção semelhante pode ser suscitada quanto à rubrica "Indústria e Comércio", dado que ninguém ignora que os gastos públicos do Brasil, com os ramos de ensino especial destinados à formação de técnicos profissionais em indústria e comércio, talvez não representem sequer 2 ou 3% das despesas que, segundo as especificações orçamentárias, se poderiam subordinar àquela rubrica.

O título 15 do esquema de Zahn — "Administração das Finanças" — carece, não só em relação ao Brasil, mas em relação a todos os países

do mundo, de revisão profunda. E' que, como sub-título dessa rubrica, Zahn incluye os serviços das dívidas públicas (juros — amortizações), os quais, como se sabe, absorvem ordinariamente parcelas tão avultadas dos orçamentos de despesas, que não se compreende como possam deixar de constituir um título antônomo, sintetizado na expressão genérica "Serviço das Dívidas", ou outra equivalente.

Quanto ao segundo grupo integrante do esquema de Zahn, e a que êle chamou "Despesas Extraordinárias", o critério seguido pelo autor, na escolha do único título definido dêsse grupo — "Defesa do País" — torna-o inaplicavel, por inócuo, em tempo de paz, às condições normais de existência de qualquer dos países sul-americanos. Ora, si já ha, no grupo das despesas ordinárias, o título "Defesa do País", não me parece critério acertado repetir sistemática e permanentemente êsse título no grupo das despesas extraordinárias. Isso implicaria na admissão absurda de que somente a defesa do país impõe vultosos gastos extraordinários, únicos que justificam especificação.

Estas rápidas considerações demonstram que, pelo esquema de Zahn, não se podem classificar, com a clareza desejavel, as despesas públicas dos países sul-americanos, visto que o aludido esquema: 1.º contém as rubricas autônomas "Administração colonial" e "Igrejas", que, salvo uma ou outra exceção, não constituem, na América do Sul, fontes de despesas públicas; 2.º desce a uma especificação excessiva, ou melhor, a uma especificação nitidamente *européia* das despesas subordinaveis à rubrica genérica — "Questões Sociais"; 3.º dá preponderância, nas rubricas "Agricultura" e "Indústria e Comércio", a fontes de despesas que nas condições atuais representam apenas um mínimo de gastos públicos ocasionados pelo amparo e fomento oficiais das atividades agrícolas, industriais e comerciais; 4.º relega para um plano secundário, como sub-divisão do título "Administração das Finanças", o serviço das dívidas públicas, que constitue, ordinariamente, a maior fonte de onus orçamentários não só dos países sul-americanos, como de quasi todos os países do mundo; 5.º especifica, no grupo B ("Despesas Extraordinárias"), o título "Defesa do País", explicavel quanto à Europa, onde o armamentismo exacerbado e permanente exige, realmente, grandes despesas extraordinárias, como vinha acontecendo, por exemplo, desde 1934, na Itália, França, Alemanha e Inglaterra, mas sem correspondência na reali-

dade quanto aos países sul-americanos. Voltarei a este ponto nos capítulos seguintes.

Outra objeção, que torna inaceitável o esquema de Zahn, é a insuficiência de clareza dos títulos. Que é, por exemplo, "autoridade pública superior"? Apenas o chefe do governo ou este e os ministros de Estado, ou nessa designação também deveriam ser incluídos, no caso do Brasil, os magistrados da Corte Suprema, o Poder Legislativo, etc.? Que se deverá entender por "administração interior"? Claro é que estamos em face de conceitos de significação indistinta, pois o que, para um, significa autoridade pública superior, ou administração interior, poderá ter significação diferente para outro e vice-versa.

A expressão "Assistência Pública", que Zahn adotou, *tout court*, por rubrica autônoma de seu esquema, também carece de definição, visto que ela comporta vários conceitos subjetivos e, em consequência, uma compreensão de limites instáveis, a juízo de cada interpretador.

Incorre ainda o esquema de Zahn na falha de haver omitido qualquer título em que se pudessem incluir, com certa lógica, as despesas determinadas pela existência e funcionamento do Poder Legislativo.

E' verdade que o Poder Legislativo, que não poderia ter deixado de figurar entre os elementos em que ele se informou para elaborar o seu esquema, deveria fundir-se na rubrica — "Autoridade Pública Superior". Mas então, porque excluir dessa rubrica o Poder Judiciário, que no esquema está representado pelo título genérico — "Justiça"?

No caso particular do Brasil, por exemplo, em que elemento lógico se poderia alguém basear para considerar "autoridade pública superior" apenas os agentes principais dos poderes executivo e legislativo, quando a doutrina vencedora diz que são órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si?

(Continua)

▲

AJUDE SEUS COMPANHEIROS PARA MERECEER SEU  
AUXÍLIO: A DIVISÃO DOS SERVIÇOS EM TURMAS  
NÃO SIGNIFICA QUE O INTERESSE DO SERVIÇO  
ESTEJA TAMBEM DIVIDIDO

▶