

ESTADO E DEMOCRACIA: AS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DO APARELHO DE ESTADO E O ORÇAMENTO PÚBLICO¹

José Sidnei Gonçalves²

RESUMO

O trabalho discute a problemática do orçamento público no tocante ao dilema existente entre a procura pela eficiência na aplicação dos recursos, produzindo uma maximização dos benefícios para toda a sociedade e a adoção de normas de controle que, sendo geradoras de ineficiências, nem acabam impedindo a atuação estatal em áreas consideradas "indevidas" e nem eliminando a corrupção. As normas de programação e execução orçamentárias, ao serem concebidas dentro de preceitos calcados no discurso liberal de perdularismo crônico dos gastos públicos, introduzem um viés de priorizarem a modernização e a ampliação dos mecanismos de controle, em vez de propugnarem, numa revolução gerencial, a eficiência alocativa e a maior transparência na aplicação de recursos públicos. Mesmo porque a permanência histórica desse "pecado original" no orçamento tem produzido uma constante transfiguração do aparelho de Estado na constituição de alternativas que permitam responder às demandas sociais. Nesse devir, da Administração Direta passou-se às autarquias de várias matizes e, no período recente, às empresas públicas. A modernização do aparelho de Estado passa por encontrar formas de aliar eficiência ao controle popular e não pelo manietamento da administração pública por um emaranhado de normas geradoras de ineficiências e desperdícios.

Palavras-chave: orçamento público, teoria do Estado, aparelho de Estado, organização estatal.

STATE AND DEMOCRACY: THE STATE APPARATUS ORGANIZATION FORMS AND THE PUBLIC BUDGET

SUMMARY

This paper discusses the issue of the public budget in view of the existing dilemma between: a) a search for efficiency in resource allocation to increase benefits throughout the society, and b) the adoption of control norms which, as inefficiency generators, neither prevent state actions in areas considered undue, nor eliminate corruption. The budgetary programming and the execution norms, conceived within precepts based on the liberal discourse of the chronic waste in public expenditure, introduce a bias which prioritizes both the modernization and the increase of control mechanisms, rather than defend, in a managerial revolution, the efficiency and transparency in the allocation of the public resources. For this same reason, the historic permanence of this "original sin" in the budget has been producing a constant transfiguration of the State Apparatus in the constitution of possible alternatives to face social demands. In this becoming, the direct administration moved to autarkies of several kinds and, in the recent period, to public enterprises. Modernizing the State Aparatus does not mean killing the public administration through an entanglement of waste and efficiency generative norms, but finding ways to add efficiency to popular control.

Key-words: public budget, state theory, state apparatus, state organization.

1 - INTRODUÇÃO

O orçamento é produto da concepção de "Estado Liberal", sendo um elemento constitutivo do chamado Estado de Direito. Daí surge um elemento que se caracteriza como "pecado original" do orçamento público: ele não foi gestado para ser a favor da moder-

nidade do aparelho de Estado, ao contrário, foi criado para controlar o monstro, o "Leviatã", que, tendo crescido desmedidamente, afrontava a sobrevivência natural da sociedade³. Com esse "pecado original", o orçamento, ao não ser balizado pela construção conceitual mais flexível e moderna, produz o que se convencionou chamar de "emaranhado burocrático" que está na

raiz da ineficiência do aparelho de Estado, muito embora não seja a única razão para tal ocorrência.

A evolução de um emaranhado de normas e de controles sobre as decisões de gasto da autoridade pública provoca indelevelmente um atamento das ações de execução orçamentária que impede o bom cumprimento das funções estatais. A ótica do liberalismo de manter estático o aparelho estatal ocasiona uma quase paralisia, propugnando uma perspectiva de envolver esse "monstro" num cipoal jurídico que praticamente o mantém imóvel. No máximo lhe é permitido agir por inércia burocrática, impedindo-lhe que atue sobre a ordem natural com um perfil intervencionista que provoque distúrbios "maléficos" ao processo de acumulação capitalista. A maior comprovação dessa imobilidade do aparelho de Estado está no perfil da Administração Direta, cujo regime jurídico é marcado por uma excessiva centralização no chefe executivo e por um conjunto de normas de funcionamento que transformam-na em um aparato burocrático ineficiente na prestação de serviços públicos e lento na resposta às demandas sociais crescentes⁴.

Entretanto, o aparelho de Estado é um elemento vivo, crescentemente constitutivo do movimento da sociedade capitalista em desenvolvimento para cumprir funções também crescentes, dadas suas inexoráveis importâncias econômica, jurídica e ideológica para o avanço do processo de acumulação. Esse aparelho de Estado, ainda que amarrado pelo cipoal legal, gera subaparelhos que, com maior liberdade de movimento, passam a cumprir, com dinamismo, funções que sua parcela tradicional não consegue realizar em razão da situação de imobilidade a qual está confinada. Esses subaparelhos crescem e emancipam-se no processo de cumprir determinada função decidida pela correlação de forças sociais dominantes. Com o avanço do processo, ganhando os contornos de um novo "monstro" na visão dos segmentos liberais mais conservadores, esses então procuram também amarrá-lo de modo crescente a normas que o condenam a um fim idêntico à parcela tradicional do aparelho estatal da qual originou como segmento dinâmico. Mas como cada nova correlação de forças emergentes apresenta, por sua vez, funções precípuas a serem desempenhadas pelo aparelho de Estado, desenha e cria novos subaparelhos. Muitas vezes, perpetuam órgãos sem função, mas o problema central é que se condena como ineficientes tanto órgãos que perderam a razão de existência, como também instituições típicas e essen-

ciais para a eficiência da intervenção estatal em termos sociais e até mesmo econômicos.

O processo evolutivo do aparelho estatal é bem característico dos estados nacionais capitalistas, sendo que esse, na maioria das nações, sofre controle permanente dos vigilantes defensores do liberalismo. No Brasil, tem-se um retrato claro dessa evolução do aparelho de Estado. A constituição da Administração Direta no Império e na República Velha, até 1930, criou o que se pode denominar de matriz do aparelho de Estado. O processo de autarquização, ocorrido a partir da década de 30, foi o primeiro movimento de descentralização com a criação de subaparelhos, cujo nó definitivo do amarrilho aos controles exacerbados foi a reforma administrativa do final da década de 60. Mas as autarquias já tinham produzido outro conjunto de subaparelhos em termos organizacionais: as empresas estatais que se agigantavam a partir de então.

Assim, a perspectiva adotada neste trabalho é de que a crítica à ineficiência organizativa do aparelho de Estado não é uma adesão à perspectiva liberal do Estado Mínimo quando for centrada no combate ao seu "pecado original": o desenvolvimento de um emaranhado legal para imobilizar o aparelho de Estado. Ao contrário, a procura de uma maior flexibilidade é fundamental a maior eficiência do setor público, compatibilizando a adoção de formas de administração modernas com o controle democrático. Por entender propositadamente a democracia como procura de maior controle sobre o aparelho de Estado, interpretando-o como um elemento exógeno que paira sobre o tecido social, que o liberalismo conservador vincula desmesuradamente o processo democrático à evolução de normas de controle sobre esse elemento "estranho" à sociedade. Enquanto uma dada correlação de forças sociais controla e administra o aparelho de Estado, estabelecendo suas regras de funcionamento e atuando como capitalista coletivo, cria subaparelhos destinados a cumprir determinadas funções econômicas, políticas e sociais. O discurso conservador de tendência liberal, ao despriorizar essas funções e condenar toda a intervenção estatal, atua procurando tornar o aparelho de Estado claramente ineficiente para que não mais intervenha na ordem natural da evolução social que, em termos econômicos da racionalidade do capital, seria inerente à prevalência do mercado.

Ocorre, contudo, que o Estado, como relação de poder entre as classes e as frações de classe, não é um elemento exógeno, mas um elemento endógeno ao

processo social. Daí a crítica de segmentos liberais à ineficiência do aparelho estatal deve ser entendida como tentativa de eliminar parcelas do aparelho de Estado já não mais úteis a ele, mesmo que essenciais para outras classes. Num regime democrático, o caminho encontrado é procurar imobilizá-los, cerceando o movimento dinamizador imanente dos gastos públicos, em vez de cingi-los à plena eficiência para a constituição da sociedade democrática fundada numa maior equidade social. Portanto, a crítica à ineficiência do aparelho de Estado deve ser, primordialmente, uma crítica à formulação liberal de Estado, rompendo com perspectivas estreitas do ideal de "boa sociedade" de uma fração de classe conservadora⁵. Para isso, através de uma visão mais ampla do universo social, deve-se procurar formas de vislumbrar a solução para a equação cujas variáveis determinantes são a conciliação de autonomia gerencial com controle popular, além de uma maior produtividade dos recursos alocados. Em suma, a eficiência do setor público, fundamental ao processo democrático se este for um elemento construtor da justiça social, é impedida pelas mesmas classes dominantes que criticam sua ineficiência.

O presente trabalho, centrado na análise da evolução do conceito de orçamento e das formas institucionais de organização, procura dar uma contribuição à discussão sobre o aparelho estatal, numa ótica que acredita estar sendo negligenciada no debate atual no Brasil. Para tanto, o texto foi dividido em duas partes: na primeira, apresenta-se o orçamento como elemento básico de controle do aparelho de Estado na emergência do liberalismo, tanto no plano da filosofia liberal como no da economia política clássica; e, na segunda, procura constituir os elementos fundamentais da evolução do setor público como produto da perseverante presença do "pecado original" do orçamento público, representado por uma perspectiva de controle e não de eficiência e de modernização administrativa.

2 - ESTADO LIBERAL E GASTOS PÚBLICOS: ORÇAMENTO COMO CONTROLE DO APARELHO DE ESTADO

As normas disciplinadoras do gasto público e a própria peça orçamentária surgiram como elementos cruciais para o projeto liberal de Estado, que compreendia três dimensões: a) a economia de mercado não podia sofrer a interveniência de externalidades das

quais o aparelho de Estado era a mais preocupante; b) o Governo devia ser representativo e baseado no equilíbrio entre os poderes, equilíbrio este que era uma necessidade de garantir maior controle das ações governamentais à medida em que o Executivo estaria submetido a duplo controle: político pelo Legislativo e jurídico pelo Judiciário, que fixariam e zelariam pela vigência das leis; e c) o imperativo do Estado de Direito determinava a constituição de um Governo juridicamente limitado na forma de um compêndio de leis e normas pré-estabelecidas, dentre as quais o orçamento assume um papel central por dizer respeito à intervenção governamental com agente arrecadador e consumidor⁶.

Por que se devia formalizar o orçamento como uma peça legal constitutiva de um direcionamento de arrecadação e do gasto público? A resposta pode ser encontrada no bojo das teorias da economia política clássica, a começar pelo seu precursor, o inglês Adam Smith. A formulação smithiana define o gasto público como improdutivo, daí a necessidade de controle tanto das receitas como das despesas públicas na peça orçamentária. Segundo Adam Smith, "quando para cobrir os gastos do governo, arrecada-se durante o ano uma receita do produto de impostos livres ou não hipotecários, determinada parcela da renda de pessoas particulares é apenas desviada da manutenção de um tipo improdutivo de mão-de-obra para a manutenção de outro tipo igualmente improdutivo; quando os gastos públicos são pagos com a emissão de títulos da dívida pública ou são pagos com a destruição anual de algum capital existente anteriormente no país, com o desvio de uma parcela da produção anual anteriormente destinada a manter mão-de-obra produtiva para a manutenção de mão-de-obra improdutivo" (SMITH, 1983).

A concepção smithiana de que o gasto governamental é improdutivo veio a se constituir numa posição majoritária dentro da economia política clássica. Tal colocação é bem explícita para Jean-Baptiste Say, discípulo francês de Adam Smith. Para Say, "no momento em que o contribuinte paga esse valor (do imposto), o mesmo está perdido para ele, no momento em que é consumido pelo Governo ou seus agentes, está perdido para todo mundo e jamais reverte à sociedade. ... ainda que o dinheiro das contribuições possa retornar à sociedade, o valor delas não retorna jamais... Pelas mesmas razões que nos mostraram que o consumo improdutivo não favorece a reprodução, tampouco poderia favorecê-la a coleta de impostos... Bem longe

de favorecerem a produção, os gastos improdutivos do governo são prodigamente prejudiciais a ela" (SAY, 1983)⁷. Também Ricardo corrobora a formulação de improdutividade dos gastos públicos ao aduzir que "não há imposto que não finda a reduzir o ímpeto da acumulação" (RICARDO, 1982).

Stuart Mill, fiel à formulação clássica de que os gastos públicos são necessariamente improdutivos, repetindo um infundável número de argumentos calçados na sua máxima de que "o indivíduo seria melhor árbitro de seus interesses que o Estado" (MILL, 1986), propugna pela imposição de limites legais à atuação do aparelho estatal, sendo que a ação estatal deve estar fundada no Estado de Direito. Isso após ter exposto "as razões principais, de caráter geral, no sentido de restringir ao mínimo a intervenção da autoridade pública na vida... (e dizer que)... o *laissez-faire* deve ser prática geral, qualquer desvio dessa prática é um mal certo, a menos que isso seja exigido em função de algum bem urgente" (MILL, 1986).

A formulação do aparato legal de controle das ações do aparelho estatal encontrou respaldo no amplo contingente de economistas clássicos preocupados em elaborar uma teoria que desse conta do processo de expansão do capitalismo concorrencial. Ao regular os recursos disponíveis para a realização de ações governamentais, estariam sendo controladas as variáveis definidoras da dinâmica dessa intervenção; assim, tanto pelo lado da receita como da despesa, evoluíram os instrumentos de controle sobre as finanças públicas. O predomínio da produção inglesa no âmbito mundial e sua expressão comercial deram suporte à formulação de liberalização do comércio. A posição, quanto ao gasto público, era essencial a essa concepção⁸, e quase todos se curvaram a essa postulação⁹. Sendo o Estado perdulário, executando tarefas que nem sempre se caracterizavam pelo objetivo de realizar o bem público (MILL, 1963), trata-se de um objetivo fundamental que seja construído um aparato legal que garanta um controle da sociedade sobre as ações do aparelho estatal, reduzindo ao mínimo a abrangência das mesmas para minorar o consumo improdutivo. A defesa dos indivíduos contra o poder discricionário da ação estatal seria baseada num conjunto de leis que fixariam os limites e as formas de realização das políticas públicas. Dentre os instrumentos de controle, o mais importante seria o orçamento, que fixaria quais as ações e as despesas decorrentes dessa tarefa, bem

como as receitas necessárias para cobri-las. A ótica, portanto, é controlar o Governo, através do Parlamento¹⁰, na expansão de sua improdutividade perdulária.

Não sem outra razão que, justamente no palco dos debates, na Inglaterra, tinha sido gestado e desenvolvido o orçamento público, sistema legal constituído pelas normas de gastos e pela fixação da despesa e das receitas públicas. Num primeiro momento, a preocupação fundamental era controlar o poder real de instituir tributos para fazer frente às suas despesas. Assim, a Magna Carta outorgada em 1217 pelo Rei João Sem Terra, mediante a pressão dos barões feudais, restringia o poder real de tributação, sendo considerada por muitos o embrião do orçamento público. O desenvolvimento da luta entre a Monarquia Absolutista e o Parlamento foi progressivamente ampliando esse desiderato. Em 1688, a Revolução Gloriosa, conflito envolvendo o Rei Carlos II e o Parlamento, veio propiciar novo aprimoramento mediante autorização de novos tributos com destinação específica, e finalmente em 1689, a edição da "Bill of Rights" ampliou o controle ao estabelecer que "a partir desta data nenhum homem será compelido a fazer qualquer doação, empréstimo ou caridade, ou pagar imposto sem consentimento comum através da Lei do Parlamento" (BURKHEAD, 1971).

Avançando no controle das ações do aparelho de Estado, em 1787, foi aprovada a Lei do Fundo Consolidado que organizou todo o sistema de receitas públicas inglês, à medida que, a partir de um conjunto de impostos existentes, era garantida a execução de certos serviços públicos permanentes, pois o Parlamento não discutia a legitimidade dos tributos nem das despesas e caso houvesse superávit, aí sim deveria discutir quais os impostos desnecessários a serem eliminados. A formulação deixa claro a amarração entre a receita e uma despesa pública definida. A partir de 1802, passou a ser publicado o relatório detalhado das finanças, o que decorreu de que o Fundo Consolidado permitiu a contabilização dos fundos públicos. Contudo, segundo BURKHEAD (1971), o orçamento plenamente desenvolvido surgiu na Inglaterra em 1822, quando o Chanceler do Erário passou a apresentar ao Parlamento uma exposição que fixava a receita e a despesa de cada exercício¹¹.

Assim, sendo um produto da emergência do Estado Liberal, consolidou-se o orçamento público no conjunto de um sistema jurídico complexo envolvendo não só as estimativas de receitas e despesas anuais,

meros instrumentos formais de controle, mas também determinando os procedimentos de gastos. O mesmo processo constituía uma forma institucional característica da organização do aparelho estatal: a Administração Direta. O exercício pleno do controle "democrático" sobre o Governo exigiu a constituição de um conjunto de normas legais, nas quais se tem o escopo de passos sucessivos para definir o perfil legal do comportamento da autoridade pública, como a regulação das compras e das contratações. O procedimento administrativo ao ser crescentemente regulado provocava perda da flexibilidade gerencial, condenando, assim, a Administração Direta à ineficiência.

Ainda que fossem promulgadas em nome do combate ao desperdício, tais legislações não tinham como objeto a modernização do aparato estatal, pois estavam assentadas na pressuposição de que se tratava de combater a origem dos males: a característica improdutiva dos gastos públicos, que era uma ameaça à sociedade por exigir cada vez maior montante de recursos via impostos. A multiplicação de um emaranhado legal iria condenar a Administração Direta à lentidão burocrática, com reflexos nos resultados em termos de serviços prestados e capacidade de intervir consistentemente na realidade. Ao tentar atuar, estando sem instrumento, o Governo não obtinha resultados satisfatórios e isso era creditado à sua ineficiência congênita e reforçava as propostas para adoção de novas normas restritivas, aumentando o problema. Tudo isso encerra o "pecado original" do orçamento na concepção liberal: o objetivo era controlar e não modernizar o aparelho estatal¹².

3 - ESTADO KEYNESIANO E DESCENTRALIZAÇÃO: CONTINUIDADE DO DILEMA CONTROLE/AUTONOMIA DO APARELHO ESTATAL

Há muitas décadas, o desenvolvimento capitalista já havia rompido com os desígnios do liberalismo. Afinal, as crises emergiam e as forças naturais do mercado não produziam as correções que assegurassem o prosseguimento da prosperidade. Por outro lado, o próprio capitalismo monopolista, em emergência, havia se encarregado de derrubar alguns pressupostos fundamentais da doutrina liberal, tais como: a segunda "onda" de industrialização da Segunda Revolução Industrial, que implantou o padrão

metal-mecânico, ao se realizar em países retardatários, como o Japão e a Rússia, foi viabilizada por uma presença não só estratégica como massiva do aparato estatal na produção¹³. Essa mesma Revolução Industrial rompia com o "idealismo" liberal de que uma imensidão de pequenas empresas garantiam o equilíbrio, pois não teriam o poder individual de formadoras de preços. A realidade mostrava o surgimento do capital monopolístico, caracterizado pelos grandes conglomerados financeiro-industriais com poder de ditar as regras da formação de preços. A guerra via preços metamorfoseava-se para a guerra tecnológica de diferenciação de produtos, completando um cenário no qual não havia lugar para um aparelho estatal que realizasse apenas figuração em termos de assuntos econômicos e sociais.

O capitalismo monopolista avançava destruindo os alicerces da formulação liberal e, com isso, sepultava os contornos clássicos do Estado Mínimo calcado no pressuposto da improdutividade dos gastos públicos. Coube a Keynes dar o golpe fatal na profecia de estabilidade do capitalismo, ao resgatar e aprimorar a acepção malthusiana de demanda efetiva, dando destaque ao papel anticíclico dos gastos públicos como recuperador de economia em crise. Enquanto instável, o capitalismo não tinha mais a "mão invisível" restauradora do equilíbrio, dogma liberal ainda persistente. Na sua crítica ao *laissez-faire*, Keynes ressalta que "a beleza e a simplicidade dessa teoria são tão grandes que é fácil esquecer que ela decorre não de fatos reais mas de uma hipótese incompleta formulada para fins de simplificação". Quanto aos gastos públicos, arremata: "encontrando-se o Estado em situação de poder calcular a eficiência marginal dos bens de capital a longo prazo e com base nos interesses gerais da comunidade, espero vê-lo assumir uma responsabilidade cada vez maior na organização direta dos investimentos... acho que não se pode, com segurança, abandonar à iniciativa privada o cuidado de regular o volume corrente de investimentos" (KEYNES, 1978).

A análise keynesiana veio de encontro a uma realidade latente de que os mecanismos liberais clássicos davam mostras de não produzirem o resultado esperado em termos de promover o equilíbrio. A exigência da presença marcante do aparelho estatal para executar tarefas essenciais ao alavancamento do processo de acumulação fez surgir as formas diferenciadas de organização pública que passaram a ser o perfil institucional de setores estratégicos que exigiam

instrumentos mais flexíveis, como as autarquias e as empresas públicas. Como diz CESAR (1950), "convencido da inutilidade dos vetustos postulados da economia liberal, viu-se o Estado moderno obrigado a intervir na ordem econômica onde o *laissez-faire* do século XIX já significava insegurança e ameaça às instituições públicas e particulares... com o intervencionismo estatal, surgiu a economia dirigida. E com esta apareceu as autarquias econômicas e de produção, que constituem a organização administrativa encarregada de realizar os fins do Estado intervencionista".

A criação de autarquias e empresas públicas foi um processo detonado a partir da constatação da inaplicabilidade da formulação liberal que, levando às últimas conseqüências o "pecado original" do orçamento público, havia promovido a constituição de um emaranhado legal que provocava a ineficiência da administração direta tradicional¹⁴. Como bem coloca o francês DEBBASCH (1971), "a esclerose da administração tradicional e a dificuldade de fazê-la assumir as missões complexas que incumbem ao Estado moderno têm levado a propor-se a criação, à margem da administração clássica, de administrações especializadas... Essas proposições têm o grande mérito de repensar a ação administrativa e de colocar em termos muito nítidos os problemas de renovação das estruturas administrativas, dando lugar a soluções concretas. Inspiram-se numa corrente que produziu, particularmente no domínio econômico, ao surgimento de organismos especializados muito mais eficazes que as tradicionais formas de administrar".

A administração de uma política de investimentos preconiza a necessidade de um processo de tomada de decisões livres da lentidão burocrática da administração tradicional, notadamente quando a atividade estatal caracteriza-se pela inserção na produção industrial. Como destaca o americano GALBRAITH (1964), "existem numerosos e intrincados problemas de coordenação direta em uma empresa industrial. Os processos industriais modernos são muito interdependentes. Qualquer protelação num setor geralmente provocará atraso com efeito acumulativo em outro. Conseqüentemente, é de extrema importância que as decisões sejam tomadas em tempo oportuno. O mais imperioso requisito de qualquer estabelecimento industrial, em confronto com os órgãos governamentais clássicos, é o fato de depender muito de decisões tomadas no momento exato. Numa empresa industrial, qualquer decisão errada, que se tome no momento

oportuno, geralmente acarretará menos prejuízo do que uma boa decisão tomada tarde demais".

Entretanto, a transformação da estrutura do aparelho estatal não foi ponto pacífico, mesmo entre as classes e as frações de classe dominantes, tendo surgido movimentos cuja preocupação central era controlar as novas formas organizacionais e cingi-las ao "domínio da lei", independentemente dos problemas sociais exigirem uma mudança radical de postura. Ademais, o aparato legal preexistente tinha que ser revisto, demonstrando que as normas obstaculizadoras eram um campo "minado" à plena desenvoltura da ação estatal. O exemplo clássico desse conflito entre a estrutura legal e a exigência de uma intervenção eficaz à crise econômica foi a política do "New Deal", executada por Franklin Roosevelt para combater a profunda crise norte-americana no início da década de 30. Tratava-se de uma política tipicamente keynesiana de aumentos de gasto público e reorganização da economia pela intervenção direta da autoridade estatal por meio de novas agências criadas com tal destinação. A ação estatal promovida por segmentos mais modernos dos capitalistas norte-americanos enfrentou oposição ferrenha dos juízes liberais da Suprema Corte que derrubou pontos centrais da ação governamental. Contudo, quando o Poder Judiciário chegou a condenar o instrumental de política econômica utilizado, o processo de recuperação norte-americano já era irreversível (COUTINHO, 1983).

Mesmo assim, a grande importância dos resultados alcançados não foi suficiente para garantir um nível de flexibilidade satisfatório para as formas descentralizadas da administração pública norte-americana. Apesar dos efeitos positivos em relação ao processo de solução da crise e dos benefícios sociais dele decorrente, logo os poderosos segmentos das forças liberais mais conservadores, fortalecidos pela decisão da Suprema Corte no tocante ao "New Deal", passaram a advogar um novo movimento de controle do aparato estatal. Tratava-se de "acorrentar" as novas formas de intervenção e estrutura do aparelho de Estado, que ganhava corpo nas estruturas descentralizadas do Governo. Como diz WALD (1970), "a tendência isolacionista das empresas públicas da América do Norte provocou uma profunda reação. Diversas leis, sendo a primeira de 1935 e a última de 1945, submetem as contas das empresas estatais ao 'Bureau of the Budget'. A seguir, as modificações do capital social ficavam sujeitas à aprovação do Congresso, e as

normas do serviço civil passaram a ser aplicadas às empresas públicas, de acordo com o Kamspect Act. Um plano de reorganização de 1939 subordinou todas as empresas públicas, salvo a Tennessee Valley Authority e a Federal Deposit Insurance Corporation, às Secretarias de Estado. Enfim, com o Government Corporation Control Act de 1945, as empresas públicas perderam sua autonomia fiscal".

Esse processo de controle orçamentário provocou uma perda considerável de eficiência, levando um grande número de empresas públicas à estagnação. Assim, por mais que a realidade tenha mostrado a inadequação do conceito liberal de que o gasto público era improdutivo e ainda que a análise keynesiana tivesse problematizado sua conceituação, o "pecado original" de manietar o aparato estatal estava presente nas leis norte-americanas¹⁵. A perspectiva não era de modernizar a administração pública, inovando-a com a adoção de uma postura de controle democrático associado à eficiência, mas de submeter essa estrutura aos desígnios da formulação de segmentos da burguesia, para quem o Estado é perdulário. O resultado, como mostra WALD (1970), é "o aniquilamento progressivo da comercialização das empresas públicas e das sociedades de economia mista que desapareceram sob o peso da excessiva fiscalização estatal. A tendência atual do direito administrativo é dominada pelos princípios da padronização excessiva transformando as autarquias, empresas públicas e sociedade de economia mista em simples repartições públicas... de sociedade comercial só conservando o nome".

O desenrolar desse processo não foi tão somente um esforço legislativo, mas uma luta renhida da parcela liberal da sociedade norte-americana para controlar o aparato estatal. Tal como no modelo inglês, acabou prevalecendo o controle do Legislativo sobre as ações do Governo, tolhendo as formas descentralizadas que tinham capacidade de executar inúmeras intervenções de maneira autônoma. Como bem destacou Peichett (citado por WALD, 1970), "a Lei de 1945 é o último passo na luta de dez anos contra a autonomia das empresas públicas. Assim se completou o trabalho de eliminação dos traços característicos que fizeram das empresas públicas instrumentos para os grandes empreendimentos econômicos. A fiscalização imposta significa que... a experiência americana das empresas públicas está substancialmente finda".

4 - ESTADO NACIONAL E DESCENTRALIZAÇÃO: EVOLUÇÃO DO APARELHO ESTATAL NO CAPITALISMO TARDIO BRASILEIRO¹⁶

No Brasil, todo o período imperial, bem como o próprio período da República Velha, caracterizou-se pela manutenção de um aparato estatal concebido na forma clássica, ensejando por essa razão a configuração de uma Administração Direta tradicional no estilo liberal. No período imperial, tem-se como característica a centralização na União onde as unidades provinciais não possuíam um grau de autonomia capaz de engendrar uma política de intervenção própria. Essa configuração, aliada ao parlamentarismo adotado sem uma ampla liberdade eleitoral, permitia que as oligarquias regionais, controlando os "currals" eleitorais, dominassem completamente a vida econômica e a política. O vetor marcadamente conservador dessa correlação de forças impediu modernizações fundamentais ao desenvolvimento nacional. O período republicano apresentou uma tendência oposta, de fortalecimento das províncias em detrimento do poder central. Esse federalismo exacerbado correspondia à exigência da burguesia cafeeira em implantar uma modernização administrativa que desse sustentação ao avanço da cafeicultura. Isso estava na raiz das reformas administrativas paulistas das últimas décadas do século passado e do primeiro quarto do século XX, que, contudo, não romperam como o modelo clássico de administração pública¹⁷.

A expansão cafeeira, ao promover a construção de uma estrutura ferroviária e a urbanização crescente, provocou a indução de um processo de constituição da estrutura industrial. O capital acumulado na atividade agroexportadora produziu corolários importantes que estimularam a industrialização paulista, consolidando o padrão da Primeira Revolução Industrial, no geral, nos anos 20¹⁸. A crise de 1929 não foi somente a derrocada da economia cafeeira, mas também foi uma mudança de fundo de pacto político dominante com a ascensão da burguesia industrial-financeira e, conseqüentemente, a reorganização modernizante do aparato estatal. Como coloca PRADO (1985), "o aparato administrativo do Estado centralizado, herdado da República Velha, era marcado por uma profunda rigidez de emperramentos burocráticos, que o tornava incapaz de atender às exigências que se colocavam para o Estado, pela sua inserção nas novas

etapas do desenvolvimento capitalista... A expansão do Estado brasileiro no período republicano pós-30 é essencialmente uma expansão por agregação, onde o acrescentamento de novas atividades e funções à agenda do setor público é um aspecto mais importante de que mera ampliação das funções clássicas do Estado Liberal".

O período posterior a 1930 marcou, portanto, o de descentralização do aparelho estatal. Analisando os dados globais, tem-se duas fases distintas: a de autarquização e a de "empresariamento". As autarquias federais, que eram 71 unidades em 1943, atingiram o ápice de 110 unidades em 1964, recuando para apenas 87 em 1980. Esses dados não mostram, contudo, um movimento interno vertiginoso, pois das 88 autarquias existentes em 1948, apenas 57 persistiam em 1964 e 14, em 1980. Das 93 entidades funcionando em 1951, 65 continuavam em ação em 1964, número este que se reduz a 16 em 1980. Assim, o que se nota é um processo de adaptação de interesses por meio da desautarquização acompanhada da criação de novas autarquias, num movimento contínuo de procura de maior flexibilidade administrativa. A compreensão da dinâmica desse processo está vinculada à implementação de controles orçamentários crescentes do aparelho estatal, incluindo, nesse bojo, as autarquias. O período 1930-50 teve um movimento de aumento do controle sobre os gastos públicos que paulatinamente iria descaracterizar as autarquias públicas (Tabela 1).

No ano de 1944, Oscar Saraiva escreveu que "as autarquias envelheceram precocemente entre nós, surgidas em maior número no quinquênio de 1937 a 1942, trazendo em si condições de independência de ação e liberdade administrativa que as tornavam instrumento flexíveis e eficientes de ação, logo a seguir as influências centralizadoras de padronização, uniformização e controle as alcançaram, tornando em muitos casos sua administração quase tão rígida quanto a do próprio Estado e fazendo desaparecer as razões de conveniência que originaram sua instituição" (SARAIVA, 1944). Enormemente esclarecedor é o relatório, referente ao ano de 1951, da autarquia federal Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários. Dizia o documento: "com efeito estamos chegando a um ponto em que as entidades paraestatais, cerceadas em seus meios de ação mas ainda não equiparadas de todo aos demais órgãos do Estado, já deixaram de ser autarquias mas ainda não chegaram a ser repartições públicas e, nessa

condição híbrida vão lutando com uma série de desnecessários tropeços e tendendo para a-quela improdutividade que caracteriza os organismos

TABELA 1 - Evolução do Número de Autarquias Federais, Brasil, 1943-80

Ano	Existente na época	Existente em 1964	Existente em 1980
1943	71	-	5
1948	88	57	14
1950	84	63	15
1951	93	65	16
1953	85	57	19
1964	110	110	54
1975	105	-	78
1980	87	-	87

Fonte: PRADO (1985).

mal definidos ou mal estruturados" (citado por SENNA & MONTEIRO, 1970). Esse processo de desautarquização das autarquias veio em resposta a uma prática de controle dos gastos.

O crescimento do número de autarquias foi acompanhado por uma crescente importância de seus orçamentos no dispêndio global do Governo, passando alguns segmentos liberais a propugnar o seu controle, e, em vez de defesa da modernização dos normativos orçamentários, razão da febre de autarquização, procurou-se enquadrar essas entidades nas normas vigentes, apesar de serem ultrapassadas. Tal é a posição de NACINOVIC (1954) ao argumentar que os orçamentos das autarquias, quando tomados no seu total, eram parcela preponderante do orçamento federal e, sendo "da ordem de grandeza de 64% da despesa real e 77% da receita realizada da União em 1952, demonstram cabalmente a necessidade de um controle governamental menos vago da aplicação de tão consideráveis recursos, como parte integrante e imprescindível da política econômico-financeira federal". O processo de descentralização foi roubando progressivamente a flexibilidade das autarquias, tendo sido finalmente selada sua completa incorporação à Administração Direta pela Constituição de 1969, que lhe retira a condição de órgão descentralizado. Segundo JARPUR (1977), "o aperto de cinto em torno das autarquias foi levado a tal ponto que saltam da moldura da Administração Indireta para impostá-la melhor na direta, quer pela indefinição dos sistemas de controle como pelos

métodos de administração pública. O declínio das autarquias importou na certidão de nascimento das empresas públicas. O movimento não é aleatório, mas impessoal e decisivo, nada podendo deter sua marcha triunfal".

Esse processo de descentralização calcado no "empresariamento" corresponde ao segundo movimento da reorganização do aparelho estatal, tendo ganho impulso a partir da década de 50 para se tornar hegemônico dos anos 70 em diante. As empresas públicas surgiram em 1955, quando foi iniciado o Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek, e cresceram em dimensão e em número até 1980, enquanto que as empresas de economia mista, que eram sete em 1930, alcançaram o total de 242 em 1980. Assim se deu o movimento de explosão da formação de empresas estatais após 1964, exatamente quando o movimento das reformas na Administração Federal sepultava a autonomia das autarquias (Tabela 2). Isso porque, como coloca SARAIVA (1944), "as necessidades sociais são tão imperativas quanto as do mundo físico e a ação administrativa do Estado segue objetivos tão fatais quanto o da própria água que corre e que, se represada, buscará outras vias para seu curso, que de nenhum modo se interrompe. Também o represamento da expansão das autarquias, através de

TABELA 2 - Evolução do Número de Empresas Públicas e de Economia Mista, Brasil, 1930-80

Ano	Empresa pública	Empresa de economia mista	Total
1930	-	7	7
1939	-	9	9
1945	-	18	18
1955	1	35	36
1960	1	49	50
1963	3	67	70
1967	7	94	101
1969	9	124	133
1973	15	167	182
1974	18	195	213
1975	21	203	224
1976	22	216	238
1977	22	223	245
1978	22	234	256
1979	23	238	261
1980	24	242	266

Fonte: PRADO (1985).

sua subordinação a formalidades cuja exigência, em relação aos órgãos do próprio Estado, fora a causa de sua criação, veio dar origem à adoção de novas formas, livres dessas restrições. Surgiram assim entre nós as sociedades de economia mista e começam agora a aparecer as fundações, que denominaremos de públicas".

A descentralização do aparelho estatal brasileiro está fundada na busca de autonomia na execução dos gastos públicos como necessidade para que o Estado Desenvolvimentista pudesse sustentar o processo da industrialização, não só implantando o aparato siderúrgico, mas também o petroquímico, além da infra-estrutura de transporte e comunicação. A participação estatal nesses segmentos exigiu a estruturação de entidades estatais que não se submetessem ao rígido controle imposto pelas normas orçamentárias ensejadas pela concepção liberal conservadora, que

propugna um cerceamento da mobilidade da intervenção governamental. Essa procura de flexibilidade não se restringiu à adoção das autarquias e posteriormente das empresas estatais, que são formas de organização institucional, sendo que a proliferação de fundos especiais também se constituiu numa fuga da rigidez de execução orçamentária clássica. Na metade da década de 60, eles representavam 25% do orçamento federal, e como diz LIMA (1969), "a proliferação dos 'fundos especiais' tem as suas origens na necessidade de correção das anomalias de um sistema orçamentário-financeiro obsoleto e que não se coadunava com as necessidades da economia brasileira".

O movimento do aparelho estatal brasileiro tem uma característica semelhante à perseguida pelos países capitalistas desenvolvidos de organizar-se em formas autônomas para fazer frente às exigências do processo de acumulação. Ao desvencilhar-se das

amarras da organização da administração pública clássica, adota a autarquia que foi também inserida no emaranhado legal de controle, dando vazão a um movimento de proliferação das empresas estatais. A dinâmica desse processo é resumida de forma magistral por PRADO (1985) da seguinte maneira: "o processo de autarquização dos segmentos autonomizados do aparelho estatal brasileiro expande-se a partir dos anos 30, tem um auge ao longo da década de 50 e depois sofre progressivo esvaziamento para a adoção de formas 'empresariais' de descentralização... ao longo da década de 60 caracteriza-se e acelera-se um nítido movimento centrífugo de expansão do aparelho estatal, cujo sentido de orientação é bem definido: departamentos ministeriais centralizados transformam-se em autarquias e autarquias transformam-se em empresas... a partir... de 1964, a 'forma empresarial' torna-se o canal preferencial para o movimento de descentralização e, através dela viabiliza-se a autonomização dos segmentos mais dinâmicos do aparelho estatal, independentemente da natureza da atividade por eles exercida".

A autonomia das empresas estatais está sendo questionada no capítulo presente da história do aparelho estatal brasileiro, que ameaça reduzi-las a meros órgãos públicos tradicionais se a posição majoritária for a de submetê-las ao controle rígido tal como preconiza a doutrina liberal. O primeiro ato dessa luta caracterizou-se pela adoção de um controle das tarifas públicas com a preocupação de atrelar a política de preços das estatais aos programas de combate à inflação. Após um período de tarifas reais, em que prevaleceu a liberdade de fixação dos preços das tarifas estatais, o Governo Federal passou a controlá-los, e o achatamento das tarifas ficou no cerne do déficit das estatais a partir de 1974, notadamente do setor de siderurgia e de eletricidade. Ao adotar essa prática, as autoridades governamentais estavam subsidiando as empresas privadas que obtinham principalmente aço e energia elétrica em níveis reais abaixo do patamar anterior e, com isso, barateando seus custos (WERNECK, 1984). No mesmo contexto de interesses, o segundo ato diz respeito à utilização do sistema produtivo estatal para captar recursos externos a fim de fazer frente não só aos investimentos do II Plano Nacional de Desenvolvimento, mas também para o fechamento das contas externas no final dos anos 70 (CRUZ, 1984). Endividadas crescentemente e com tarifas controladas, tanto como o setor de energia elétrica, o de siderurgia e o de telecomunicação, o setor produtivo estatal

passou a enfrentar grandes dificuldades em fechar as suas contas.

A opinião pública foi, de modo progressivo, bombardeada ideologicamente com a problemática do déficit público e não demorou muito para o ressurgimento da pregação de que o aparelho estatal era perdulário, sendo as empresas estatais logo colocadas no banco dos réus. O aparato de controle passou a ser gerenciado com a criação da Secretaria para Controle das Estatais (SEST) em 1979, que, ao lado da procura do conhecimento do até então imensurável conjunto de entidades descentralizadas, passou a procurar controlar as ações das chamadas empresas estatais brasileiras (PRADO, 1985). A Constituição de 1988 aprimorou os elementos da peça orçamentária, consolidando não só o orçamento geral da União, mas adotando normas para aprimorar sua elaboração, tais como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Por outro lado, o orçamento federal passou a ser integrado pelo orçamento da seguridade social, contemplando todo o aparato de contribuições sociais e de amparo ao trabalhador, e também o orçamento de investimentos das estatais (AFONSO & GIOME, 1991). Esse avanço, comemorado por amplos setores interessados na modernidade do aparelho estatal, fez obscurecer a visão a respeito de uma questão central, a formulação adotada traz embutido o "pecado original" do orçamento: a perspectiva de controle. Isso porque as medidas adotadas, quando somadas ao rígido aparato complementar de controle da execução dos gastos públicos, tornam-se um elemento de emperramento do aparelho público. Ademais, essas inovações não chegaram ao cerne do problema, que é a necessidade de modernizar os órgãos públicos para aumentar a eficiência. Paire, contudo, a ameaça de redução das áreas mais autonomizadas a meros órgãos públicos. Assim, o dilema entre o controle democrático e a busca de eficiência continua presente no debate.

5 - APARELHO ESTATAL: DILEMA DO CONTROLE E DA MODERNIDADE NO DEBATE ATUAL

A revisão do aparato legal constituidor do sistema de orçamento público, ao nortear todo o processo de gastos públicos, tem como ponto central a solução do dilema entre a implementação do controle democrático e a permanência de flexibilidade suficiente que permita uma agilidade administrativa que leve à

eficiência. Desde logo, é preciso afastar de vez o "pecado original" que tem caracterizado as propostas de aprimoramento do sistema orçamentário. O gasto público é determinante importante da demanda efetiva e como tal deve ser pensado, não sendo, portanto, improdutivo. Logo, a ótica a ser seguida na construção de um aparelho de Estado eficiente para consolidar uma sociedade democrática e mais equalitária é a de engendrar uma sistemática orçamentária mais transparente e que alie um maior controle democrático a padrões modernos de eficiência, fazendo os recursos públicos alavancarem o processo de desenvolvimento. Não basta aprimorar a peça orçamentária anual, nem o seu processo formal de elaboração, se não for pensado todo o conjunto de normas que controlam a execução orçamentária, tanto de materiais e obras como de recursos humanos. As pressões dos segmentos liberais conservadores têm produzido, como respostas ao excessivo controle, a formulação de organizações descentralizadas mais flexíveis, como as autarquias e as empresas estatais. Não é sobre estas que deve ser centrada a preocupação, mas sobre a causa de sua proliferação: a administração direta clássica, emperrada e ineficiente. É preciso modernizá-la, rompendo com o liberalismo arcaico que tanto a quis controlar que a sufocou, sendo pernicioso.

Certamente, é preocupante o processo de desagregação da capacidade de planejamento, de modo notório no Brasil caracterizado por recursos escassos para fazer frente às demandas sociais. Como coloca PRADO (1985), "o período 1930/80 é marcado pela progressiva dicotomização da estrutura orçamentária do Governo Federal, reduzindo-se continuamente a parcela do dispêndio global afeta ao setor público que seja pelo menos formalmente controlada pelo orçamento da União... A partir de orçamentos centrais e soberanos e abrangentes, na República Velha, evoluiu-se para uma parafernália complexa de orçamentos paralelos e automatizados que reduziram o alcance efetivo do orçamento da União a uma parcela cada vez menor do dispêndio agregado estatal". O fato disso ocorrer não dá razão, de forma alguma, à concepção de perdularismo estatal de cunho liberal, ao contrário, isso foi exatamente produto da persistência de uma posição viesada de segmentos liberais que não percebem, ou não querem perceber, que o gasto público é instrumento da acumulação de capital. O resultado poderia ter sido mais satisfatório, mas a própria visualização da magnitude das transformações da economia brasileira já

demonstra que esses gastos públicos não foram improdutivos.

A impraticabilidade do conjunto das normatizações inerentes à formulação e à aplicação do orçamento brasileiro tem desvirtuado a estrutura institucional do aparelho estatal brasileiro com, praticamente, todos os projetos internos de reforma administrativa tendo como pressuposto, para o desempenho favorável, a adoção de alternativas jurídicas que permitam ficar fora do engessamento decorrente das normas de gastos de recursos públicos. Para citar exemplo, tem-se, no campo da agricultura, a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) no Ministério da Agricultura em 1973, transformando as unidades do antigo Departamento Nacional de Pesquisa e Experimentação Agrícola (DNPEA) numa empresa pública, apesar dessa "empresa" exigir do Tesouro Federal praticamente a totalidade dos recursos aplicados em razão da pequena participação da receita própria no seu orçamento (ALVES, 1985). É óbvio que se trata de um órgão público clássico que deveria ter recebido uma conformação jurídica compatível com a exigência de flexibilidade decorrente da especificidade da atividade que desempenha, aliás, com enormes méritos. Contudo, com a falência das autarquias na reforma administrativa federal no final da década de 60, não restou outra alternativa aos seus criadores que "justificar" a adoção do estatuto de empresa pública.

Quando se analisa a evolução da EMBRAPA frente aos demais órgãos que permaneceram na Administração Direta do Ministério da Agricultura, nota-se que, enquanto a pesquisa agropecuária tornou-se uma instituição de renome e padrão internacional, outras áreas importantes, como a Secretaria Nacional de Defesa Agropecuária, ainda mantêm uma estrutura reduzida e de baixa agilidade, mesmo sendo um setor estratégico para a agricultura nacional. Mas isso não se nota apenas no âmbito federal, pois as estruturas estaduais de apoio à agropecuária, mesmo tendo tradição histórica de qualidade técnica, como os institutos paulistas de pesquisa agropecuária (Agrônomo, Biológico, de Economia Agrícola, de Pesca, de Tecnologia de Alimentos e de Zootecnia), têm convivido com enormes dificuldades, com recursos escassos e, na presença destes em níveis suficientes, com a ineficiência decorrente da morosidade da tramitação que gera enormes desperdícios. A crise tornou-se tão grave que uma proposta de reforma da Secretaria de Agricultura

e Abastecimento no seu todo, mantendo praticamente intactos seus órgãos internos, propugna a transformação de toda a estrutura executiva da Pasta numa autarquia fundacional. O diagnóstico dessa reforma mostra, de forma clara, a incompatibilidade da agilidade e da eficiência com o emaranhado legal inerente à formulação e execução do orçamento da Administração Direta (SÃO PAULO. Governo do Estado, 1994).

A reforma do aparelho de Estado brasileiro não será conseguida com a definição de um enorme conjunto de procedimentos normativos, calcados no pressuposto simplista de que os órgãos gastam muito e mal, além de serem permeados pela corrupção em patamares assustadores. A reforma deve estar calcada numa verdadeira revolução gerencial que garanta a profissionalização da administração em todos os níveis e que substitua o controle de cada órgão, na boca do caixa nas liberações de recursos, por uma sistemática de planejamento por projetos determinando prioridades. Aliado a isso, com uma descentralização de responsabilidades, deve-se realizar o aprimoramento do controle e a avaliação rotineiros das metas estabelecidas e dos resultados alcançados, permitindo inclusive reorientações de prioridades em função da execução e do desempenho. Quanto aos preceitos de transparência, é necessário gestar formas

mais efetivas que garantam o controle popular e coíbam a prática de ilícitos com auditorias externas independentes divulgando publicamente os resultados, além da rigorosa punição dos culpados. Não será por meio de normas adicionais, complicando ainda mais a execução orçamentária, que será combatida a corrupção. Ao contrário do que argumentam os defensores dessas normas, a aplicação das mesmas, em vez de coibir a corrupção, exigem do administrador, preocupado com a eficiência de seu órgão, a adoção da prática perniciososa de "lavagem dos recursos orçamentários" para tornar sua aplicação flexível. Não é sem outra razão que proliferam em todo o Brasil fundações privadas paralelas a inúmeros órgãos públicos, além da prática incontrolada do "caixa 2".

Essa problemática não é somente brasileira, mas comum a muitos países. Como analisa o britânico HANSON (1964), "é preciso evitar o excesso nesse particular. Em alguns países a tendência é para criar-se novas instituições 'semi-autônomas' para atender a quase toda nova necessidade que se apresente. Criam-se tantas sociedades econômicas, empresas estatais e outros tipos de autarquias (algumas mesmo para a execução de funções diretamente governamentais, apenas com ligeiro matiz de 'comerciais') que os ministérios ficaram reduzidos a 'conchas vazias', fazendo surgir um problema de coordenação tão vultoso que até mesmo uma administração altamente capaz teria dificuldades de enfrentar". À mesma medida é a crítica do americano EMMERICH (1964) ao colocar que "... é necessário cuidado em matéria de poderes e proliferação de autarquias. Se não houver a justa medida na criação dessas entidades, o que pode acontecer é que as responsabilidades dos órgãos governamentais se dispersam entre numerosas unidades que vão então competir umas com as outras pelos limitados recursos humanos e materiais de que se dispõe". É preciso enfrentar essa questão despido do "pecado original" do liberalismo e produzindo avanços na aplicação mais coerente dos recursos públicos, associada a um amplo controle pela sociedade. Mas não será pela adoção de um cipoal legal que serão eliminados a corrupção e o desperdício, mas a modernização gerencial com profissionalização da administração e transparência dos atos.

NOTAS

¹Este trabalho é parte integrante do projeto SPTC 16-031/92. Recebido em 09/05/94. Liberado em 29/05/94.

²Engenheiro Agrônomo, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

³"Leviatã" era a designação dada por HOBBS (1983) ao Estado, criação da sociedade que se monstrificou, virando-se contra ela.

⁴É importante, desde logo, esclarecer que se entende por orçamento, neste trabalho, todo o conjunto de normas legais relativas ao processo de execução orçamentária e não apenas à peça orçamentária anual. Aliás, essa concepção restrita tem impedido uma visão mais correta do problema.

⁵Há inúmeros movimentos decorrentes das contradições de interesses intercapitalistas. Existe um conjunto de transformações derivadas dos conflitos entre as frações de classe liberais conservadoras e liberais transformadoras. É comum personagens transitarem entre essas posturas frente à necessidade momentânea de defesa de interesses específicos. No sentido geral, contudo, acabam defendendo o Estado Mínimo, ainda que apenas no tocante a interesses distintos da fração a qual pertencem.

⁶Essas postulações do liberalismo no tocante ao Estado estão explícitas na análise de MILL (1963).

⁷A análise de SAY (1983) encerra uma incongruência séria, pois, ao mesmo tempo em que afirma taxativamente a improdutividade dos gastos públicos, propugna que a decisão sobre esses gastos seja tomada tendo em conta a relação benefício/custo dos mesmos. Ora, se o benefício é zero, pela improdutividade, essa relação é nula.

⁸A exceção dos clássicos quanto à formulação de que gastos públicos são improdutivos é Malthus ao afirmar que, se os governos "gastam impostos coletados de maneira a criar uma demanda maior e mais segura de trabalho e mercadoria, em particular de trabalho, do que fazem os donos dos recursos e se essa diferença dura algum tempo, não podemos nos surpreender com a duração dos efeitos decorrentes..." (MALTHUS, 1986). É o princípio posteriormente consagrado por KEYNES (1983), para quem, os gastos públicos são elementos importantes para o alavancamento do processo de acumulação. Malthus, contudo, foi tripudiado e submergiu frente à aceitação geral da formulação clássica predominante. Ricardo, inclusive, foi duro na análise do trabalho de Malthus ao afirmar que "esse argumento a favor da tributação é bem coerente com a opinião do Sr. Malthus quanto às vantagens do consumo improdutivo. O Sr. Malthus é um poderoso aliado do ministro da Fazenda" (RICARDO, 1986).

⁹A recolocação da importância dos gastos públicos na demanda efetiva foi feita por Keynes, o que provocaria um sério abalo na tradição teórica da economia política ricardiana. Segundo KEYNES (1983), a prevalência da análise de Ricardo foi suprema, pois "sua teoria não foi só aceita pelos meios influentes de Londres, pelos estadistas e pelo mundo acadêmico, como cessou também toda controvérsia e o ponto de vista contrário desapareceu por completo e deixou de ser discutido". Não será realizada aqui, em exaustão, toda a crítica à economia clássica contida em Keynes, porque se deseja apenas caracterizar o denominado "pecado original" do orçamento com âncora na formulação de Smith, Ricardo e Stuart Mill.

¹⁰A sociedade estaria lididamente representada por lordes e ricos comerciantes com assento no Parlamento inglês.

¹¹Na França, isso ocorreu em 1831, após a derrocada do regime napoleônico, consagrando princípios importantes, como anualidade, votação antes do início de exercício, constatação de todas as previsões para o exercício e não vinculação entre dada receita e dada despesa (BURKHEAD, 1971).

¹²Caudatárias dessa concepção clássica são as formulações de orçamento de tradição musgraveana que firma o conceito da utilidade marginal da escola neoclássica na formulação da peça orçamentária. A colocação de MUSGRAVE (1976) não será objeto de análise, pois trata-se de uma instrumentalização dos conceitos clássicos. O mesmo, apesar de ser instrumento mais evoluído, diz respeito às "modernizações" do orçamento dos Estados Unidos (GIACOMONI, 1985).

¹³Uma brilhante reconstrução da trajetória de formação do capitalismo originário inglês aos retardatários pode ser encontrada em OLIVEIRA (1986). Para o caso brasileiro, é importante a obra de MELLO (1975), dando conta da peculiaridade da constituição do capitalismo tardio no Brasil.

¹⁴Ressalta-se novamente que se entende por orçamento neste trabalho não só a peça orçamentária anual, mas todo o conjunto de leis normatizadoras do gasto público. Também nesse ínterim, é importante realçar que a supremacia da análise keynesiana não levou a uma

inversão profunda nesse aparato legal, persistindo o estigma do controle.

¹⁵ A perspectiva de controle prevalece nas leis normatizadoras do gasto público e sua persistência levou por terra todo o esforço de modernização da formulação da peça orçamentária anual realizado nos Estados Unidos, tal como a concepção de orçamento programa e orçamento base zero e as propostas das duas comissões Hoover criadas para modernizar o orçamento norte-americano (GIACOMONI, 1985).

¹⁶ As informações utilizadas neste item foram retiradas do excelente estudo de PRADO (1985) sobre o processo de descentralização do aparelho estatal brasileiro no qual estão aprofundados aspectos fundamentais, como o financiamento do processo de descentralização.

¹⁷ Aspectos da formação do aparato estatal brasileiro estão em GARCIA (1978), que resgata o processo desde o período imperial. Para uma visão do fortalecimento das províncias na República Velha e das nuances da consolidação da infra-estrutura estatal de apoio à cafeicultura, ver GONÇALVES & RESENDE (1993).

¹⁸ A análise da importância do período cafeeiro para o desenvolvimento nacional pode ser vista em MELLO (1975), bem como no estudo da industrialização em CANO (1975).

LITERATURA CITADA

- AFONSO, José R. R. & GIOME, Valdemar. **Regulação do processo orçamentário, de seus controles e da contabilidade pública**. Brasília, IPEA, 1991. 313p. (Projeto PNUD).
- ALVES, Eliseu R. A. Processo de geração de conhecimentos na EMBRAPA. In: YEGANIANZ, Levon org. **Pesquisa agropecuária: perspectiva histórica e desenvolvimento institucional**. Brasília, EMBRAPA, 1985. p.361-69.
- BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público**. Rio de Janeiro, FGV, 1971.
- CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. Campinas, UNICAMP/ - IFCH, 1975. 318p. (Tese de Doutorado).
- CESAR, Nirceu da C. Autarquias econômicas. **Revistas do Serviço Público**, SP, 2(2):14-29, maio 1950.
- CRUZ, Paulo D. **Dívida externa e a política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta**. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- COUTINHO, Luciano G. **Das políticas de recuperação à II Guerra Mundial**. Campinas, UNICAMP/IE, 1983. mimeo.
- DEBBASCH, Charles. **Droit administratif**. Paris, Cujas, 1971.
- EMMERICH, Herbert. Instituições autônomas e empresas estatais. In: SHERWOOD, Frank P. **Empresas públicas: textos selecionados**. Rio de Janeiro, FGV, 1964.
- GALBRAITH, John K. Administração pública e empresa pública. In: _____. _____. _____. Rio de Janeiro, FGV, 1964.
- GARCIA, Fernando C. **Modernização e reforma administrativa no Brasil: uma interpretação dos impasses e um projeto alternativo**. Rio de Janeiro, IPEA, 1978. p. 7-56 (Coletânea de Monografias Sobre Modernização Administrativa).
- GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo, Atlas, 1985.
- GONÇALVES, José S. & RESENDE, José V. Transformações econômico-sociais e a evolução da pesquisa agropecuária paulista de 1887 a 1990. **Agricultura em São Paulo**, SP, 40(2):1-26, 1993.
- HANSON, A. H. Autarquias de serviços públicos nos países subdesenvolvidos. In: SHERWOOD, Frank P. **Empresas públicas: textos selecionados**. Rio de Janeiro, FGV, 1964.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. São Paulo, Abril, 1983. (Os Pensadores).
- JARPUR, José. Declínio das autarquias. **Revista Agricultura em São Paulo**, SP, 41(3):1-16, 1994.

- de Finanças Públicas**, Brasília, **36**(329):26-28, 1977.
- KEYNES, John M. O fim do laissez-faire. In: SZMRECSÁNYI, Tamás org. **KEYNES: economia**. São Paulo, Ática, 1978.
- _____. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo, Abril, 1983. 333p. (Os Economistas).
- LIMA, Rubem de O. Fundos especiais. **Revista de Finanças Públicas**, Brasília, **2**(284):2-21, 1969.
- MALTHUS, Thomas R. **Princípios de economia política: considerações sobre sua aplicação prática**. São Paulo, Abril, 1986. 387p. (Os Economistas).
- MELLO, João M. C. **O capitalismo tardio**. Campinas, UNICAMP/IFCH, 1975. 201p. (Tese de Doutorado).
- MILL, John S. **Da liberdade**. São Paulo, Ibrasa, 1963.
- _____. **Princípios de economia política**. São Paulo, Abril, 1986. 2v. (Os Economistas).
- MUSGRAVE, Richard A. **Teoria das finanças públicas**. São Paulo, Atlas, 1976. 2v.
- NACINOVIC, Mario H. Controle governamental sobre entidades autárquicas federais. **Revista de Finanças**, **13**:11-16, 1954.
- OLIVEIRA, Carlos A. B. **O processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado**. Campinas, UNICAMP/IE, 1986. (Tese de Doutorado).
- PRADO, Sergio R. R. **Descentralização do aparelho de estado e empresas estatais: um estudo sobre o setor público descentralizado brasileiro**. Campinas, UNICAMP/IE, 1985. 470p. (Dissertação de Mestrado).
- RICARDO, David. **Nota aos princípios de economia política de Malthus**. São Paulo, Abril, 1986. 387p. (Os Economistas).
- _____. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo, Abril, 1982. 286p. (Os Economistas).
- SÃO PAULO. Governo do Estado. **Proposta de reorganização da Secretaria de Agricultura, SAA**. São Paulo, SAA, 1994. mimeo.
- SARAIVA, Oscar. Novas formas da delegação administrativa do Estado. **Revista Forense**, RJ, **100**, 1944.
- SAY, Jean-Baptiste. **Tratado de economia política**. São Paulo, Abril, 1983. 457p. (Os Economistas).
- SENNA, Homero & MONTEIRO, Clovis Z. **Fundações no direito, na administração**. Rio de Janeiro, FGV, 1970.
- SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo, Abril, 1983. 2v. (Os Economistas).
- WALD, Arnaldo. As sociedades de economia mista e as empresas públicas no direito comparado. **Revista Forense**, RJ, **152**, 1970.
- WERNECK, Rogerio L. F. **Uma análise do financiamento e dos investimentos das empresas estatais federais no Brasil 1980-83**. Rio de Janeiro, PUC/RJ, 1984. 35p. (Texto para Discussão, 79).