

# INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E LIMITAÇÃO DO PODER POLÍTICO

Entendemos o processo orçamentário como o *processo político de encadeamento das atividades de elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento público, para o alcance das finalidades definidas na peça orçamentária, em conformidade com as relações estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo*. Ou, resumidamente, como o *processo político de alocação e de aplicação dos recursos públicos*.

Nesse contexto, as relações estabelecidas pelos dois atores centrais do processo orçamentário – Executivo e Legislativo – e seus respectivos poderes diferem significativamente de país para país, sendo influenciados pelos contextos históricos, constitucionais, legais e procedimentais (POSNER; PARK, 2007).

Em uma perspectiva histórica, pode-se identificar o surgimento e desenvolvimento de instituições políticas fundamentais e, mais especificamente, de instituições orçamentárias, que são de fundamental importância para a devida compreensão do processo orçamentário. Afinal, se a *história importa* (NORTH, 2002) e, sendo as instituições as *regras do jogo em determinada sociedade que modelam a interação humana* (NORTH, 2002), torna-se imprescindível breve esboço histórico para investigar, ainda que de forma sucinta, a constituição e surgimento de algumas destas instituições.

Apontando tal necessidade, há que se destacar que todo estudo histórico é seletivo, ainda mais aquele que abrange tantos séculos (PRICE, 2016), o que implica a desconsideração de aspectos históricos sem dúvida relevantes – e até fundamentais – mas que são desnecessários ao estudo em tela. Portanto, as limitações desse breve retrospecto histórico estão bastante claras.

Há que se lembrar, ainda, que o processo de construção do Estado foi gradual, desigual e descontínuo (PRICE, 2016) e, também, que a realidade histórica mais fundamental é que as continuidades das estruturas econômicas e sociais deram forma aos sistemas políticos (PRICE, 2016). Registre-se, por último, que os apontamentos históricos, por simplificação, serão delimitados, do ponto de vista da constituição estatal, aos exemplos da Inglaterra, da França e dos Estados Unidos.

Este capítulo encontra-se dividido em quatro seções. A primeira acompanha o fenômeno de fortalecimento e de concentração do poder político real e os esforços de limitação do poder encetados pelas assembleias legislativas; a segunda seção resgata os albos do constitucionalismo moderno e seu impacto para as instituições orçamentárias; a terceira seção introduz a temática específica do orçamento público e do processo orçamentário dentro do contexto histórico anteriormente desenvolvido; e quarta e última seção apresenta o impacto do crescente intervencionismo estatal para as instituições orçamentárias.

## **1.1 CONCENTRAÇÃO DO PODER POLÍTICO E LIMITAÇÕES DO PODER REAL PELO PARLAMENTO**

Toda a Alta Idade Média havia sido marcada pelo esfacelamento do poder político e econômico, com a instauração do feudalismo. As instituições feudais fracionaram o poder real e confundiram receitas privadas do domínio do príncipe com receitas autoritárias, das quais obtinha isenção a nobreza vinculada à coroa por pactos de lealdade e cooperação recíproca (BALEEIRO, 2006).

Todavia, a partir do século XI, assiste-se a um movimento de reconstrução da unidade política perdida. Durante os dois séculos que sucederam a Idade Média, a Europa conheceria um extraordinário recrudescimento da concentração de poderes (COMPARATO, 2010). O século XVI seria uma época de enorme expansão econômica em que a Europa viveria à custa da Ásia, da África e da América, e a máquina utilizada pelos príncipes seria denominada de *Estado renascentista* (TREVOR-ROPER, 2012). Tal estado representaria “uma grande burocracia em expansão, um imenso sistema de centralização administrativa provida de uma multidão sempre crescente de *cortesãos* ou *funcionários*” (TREVOR-ROPER, 2012, p. 104).

Tratava-se de um mundo governado por reis e príncipes, predominantemente rural e agrícola, e dominado por uma elite aristocrática e nobre (PRICE, 2016; HOBBSAWM, 2022). O poder dependia da riqueza e do controle dos recursos escassos e, em particular, do acesso à terra e do *status* social. Tais conceitos, legitimados pela Igreja, moldavam as relações sociais e serviram como justificativa para muitas formas de controle social.

Do desenvolvimento do *Estado renascentista* derivariam as formações posteriores denominadas de *Estado estamental* (BOBBIO, 2017) e, posteriormente, de *Estado absoluto*, rótulo do fim do século XVIII. A formação do Estado absoluto ocorreria por meio de um duplo processo de concentração e de centralização do poder em um determinado território (BOBBIO, 1999), não se encontrando o soberano sujeito às leis positivas que ele próprio proclamava, conforme a máxima *princeps legibus solutus est* (*o príncipe está livre das leis*) (BOBBIO, 2017).

Os monarcas hereditários pela graça de Deus comandavam hierarquias de nobres proprietários e eram apoiados pela ortodoxia tradicional das igrejas. A monarquia absoluta era vinculada por relações de dependência com a classe dos nobres proprietários, à qual pertencia, e cujos valores simbolizava, encontrando-se disposta a usar todos os recursos disponíveis para fortalecer sua autoridade e aumentar a renda tributável dentro de suas fronteiras (HOBSBAWM, 2022).

Contra os abusos dessa reconcentração do poder surgiria, na Inglaterra, a *Magna Carta* de 1215 (COMPARATO, 2010), que estabeleceria em seu art. 12: “Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante”. De forma geral, os pesquisadores vislumbraram, em tal dispositivo, a preocupação inicial com a tributação imposta pelo rei, mais do que a preocupação com as despesas a serem efetuadas (BURKHEAD, 1971; BALEEIRO, 2006; FURTADO, 2014; ABRAHAM, 2018).

A luta entre a monarquia e as outras forças sociais, concluída com a concessão da *Magna Carta* por parte de João Sem Terra (1215), terminaria por reconhecer, sob o nome de “liberdade”, faculdades e poderes que os séculos futuros chamariam de “direitos do homem”, e que representariam esferas individuais de ação e de posse de bens devidamente protegidas perante o poder coativo do rei. Assim, o curso histórico partiria de um estado inicial de servidão a estados sucessivos de conquista de liberdade, mediante um processo de gradual liberalização (BOBBIO, 2017).

A *Magna Carta*, assim como suas sucessoras, enquanto *cartas políticas*, representam o resultado de um verdadeiro pacto entre partes contrapostas relativamente aos direitos e deveres recíprocos na relação política (*dever de proteção do soberano e dever de obediência por parte do súdito*) e tinham por objetivo salvaguardar o princípio da superioridade do rei e a permanência da forma de governo monárquica, não obstante acarretassem limitação dos poderes tradicionais do detentor do poder supremo (BOBBIO, 2017).

Há, portanto, antes uma disputa em torno da imposição de limites à atuação do soberano do que propriamente o reconhecimento e plena aceitação da necessidade de sua submissão ao Parlamento. Por isso, seriam necessárias sucessivas confirmações e prorrogações da Magna Carta, tendo alguns de seus preceitos duração muito curta (COMPARATO, 2010; MORAES, 2013; SCAFF, 2018). Como destaca Allen Schick (2002), “far from settling the issue, this great event set the stage for almost five centuries of conflict between the Crown and the people’s representatives”. Tratava-se, na expressão de Hill (2012, p. 69), da “luta pela soberania”.

Efetivamente, de 1603 a 1714 opera-se uma transformação significativa nas relações entre Rei e Parlamento na Inglaterra. No início do século XVII, a ascensão do monarca operava-se em conformidade com os direitos hereditários; a escolha dos ministros dependia exclusivamente das conveniências reais; não havia qualquer distinção entre as posições pública e privada do soberano; a convocação do Parlamento se dava a critério exclusivo da Coroa e a economia era rigidamente controlada. No início do século XVIII, George I ascenderia ao trono por ato do Parlamento que ignoraria outros candidatos com mais direitos hereditários; os ministros não conseguiriam governar sem a maioria da Assembleia; o Parlamento assumiria o controle das finanças e se reuniria em sessões quase permanentes; e em várias áreas a política do *laissez-faire* substituiria normas reguladoras, tendo o Parlamento formulado uma política econômica (HILL, 2012).

Outros episódios ilustram a disputa entre Rei e Parlamento em torno das questões relativas à tributação, dando prosseguimento aos esforços limitadores iniciados com a *Magna Carta*. Em 1610, a Câmara dos Comuns procurou estabelecer a ilegalidade da cobrança de impostos sem sua anuência; contudo, terminou dissolvida pelo Rei antes da conclusão da barganha. Essa falta de acordo acarretou, em 1625, a recusa da Câmara em conceder, para o resto da vida, os tributos sobre tonelagem e peso (impostos aduaneiros tradicionais) ao rei Carlos I, tendo sido autorizada a arrecadação por apenas um ano. Para evitar a aprovação do projeto, o rei novamente dissolveria o Parlamento e continuaria a arrecadar os referidos impostos. Tais embates culminariam na *Petition of Rights* de 1628, confirmando antigas liberdades e declarando a ilegalidade da arrecadação de impostos sem anuência do Parlamento (HILL, 2012): “nenhum homem doravante será forçado a fazer ou gerar qualquer donativo, empréstimo, contribuição forçada, tributo ou encargo similar, sem consentimento coletivo, expresso por Ato do Parlamento”.

O Rei, contudo, prosseguiria com o recolhimento do tributo, sem autorização do Parlamento, argumentando que essa espécie de encargo não constava *expressamente* da *Petição*. Por isso, em 1629, a Câmara aprovaria novas resoluções considerando

*inimigos do reino* aqueles que aconselhassem ou instigassem a imposição do imposto sobre tonelagem e peso sem aprovação do Parlamento e, também, aqueles que pagassem tais impostos sem que tivessem sido aprovados pelo Parlamento (HILL, 2012). A possibilidade de instituição de um tributo regular sem o consentimento do Parlamento representaria, efetivamente, “a questão constitucional fundamental do século” (HILL, 2012, p. 62).

A luta pela ampliação das prerrogativas parlamentares prosseguiria. Em 1641, um *Ato Trienal* estabelecia reuniões regulares do Parlamento, com procedimento automático de convocação, caso o rei deixasse de fazê-lo. Ademais, foi promulgado um decreto contra a dissolução desse Parlamento *sem sua própria anuência*, que se tornou parte da constituição (HILL, 2012, p. 121).

No século XVII, o Parlamento representava quase exclusivamente as classes abastadas, sendo formado de membros oriundos de importantes famílias de proprietários de terras, membros da pequena nobreza, mercadores e advogados. O direito a voto era restrito a homens que tinham direito de propriedade. As *liberdades* defendidas por essa classe unificada encontravam-se associadas ao exercício dos seus direitos e privilégios relativos à propriedade, terra e bens (HILL, 2012).

Gradativamente, o Parlamento procurou extrair concessões do Rei, condicionando o voto acerca de impostos e de subsídios financeiros à aprovação de medidas de seu interesse (SCHICK, 2002; HILL, 2012). De resto, a Câmara dos Comuns não queria que o Rei se tornasse financeiramente independente dos impostos votados naquela assembleia, postergando, ao máximo, a autorização para exércitos permanentes, medida que reduziria o poder de barganha parlamentar.

Nessa época, o rei contava com receitas decorrentes da instituição e venda de títulos de nobreza e de cargos públicos, de multas variadas (inclusive pela recusa de pagamento das despesas inerentes ao título de cavaleiro), de reivindicações feudais tradicionais (de que é exemplo o *ship money*), do aprovisionamento (direito que o rei tinha de adquirir suprimentos para sua família abaixo do preço de mercado), bem como da venda e concessão de monopólios reais.

A venda de cargos, incentivada pelas necessidades do Tesouro, não deixava de ser um modo indireto de taxação, pois os funcionários seriam pagos pelo Estado, implicando, ainda, um crescimento desordenado dessa burocracia. Como todo funcionário da Corte recebia um “emolumento”, insuficiente para sua manutenção, considerava-se natural que “explorasse sua função para fazer bons negócios, que investisse dinheiro público, quando em suas mãos, em seu próprio benefício” (TREVOR-ROPER, 2007, p. 107). Desta forma, “vastos impérios de apadrinhamento pessoal eram construídos” (TREVOR-ROPER, 2007, p. 111).

A administração da justiça proporcionava receita ao soberano, sendo esta uma das principais vantagens obtidas com o exercício da autoridade judicial (SMITH, 2016, v. II, p. 906-907). Todavia, o crescente volume de negócios da sociedade em expansão faria com que a administração judicial se tornasse uma tarefa trabalhosa e complexa, exigindo atenção exclusiva. Por isso, a indicação de representante para tais encargos terminaria por se revelar um imperativo, sendo uma das causas da separação dos poderes Judiciário e Executivo (SMITH, 2016, v. II, p. 915).

Os embates entre o soberano e o Parlamento também são bastante ilustrativos na França. Em 1588, o rei francês Henrique III, ante o colapso das receitas e as dificuldades de manutenção de um exército real em campo, convocou a Assembleia dos Estados Gerais em Blois, que exigiram a periodicidade de reuniões regulares desse órgão, bem como o direito de aprovar a tributação e a guerra e, até mesmo, o dever de depor monarcas que não respeitassem as leis fundamentais do reino e não protegessem a Igreja (PRICE, 2016). O Rei Henrique III seria, posteriormente, assassinado por um frade dominicano, dando origem à crise sucessória e a um período de anarquia. O assassinato de seu sucessor Henrique IV, em 1610, fomentou a preocupação com novo período de desordem interna e, por isso, os Estados Gerais convocados em 1614 declararam como lei fundamental que “o rei é soberano em seu Estado e detém a coroa apenas por meio de Deus” (PRICE, 2016, p. 85). Em 1654, a coroação de Luís XIV representou uma comemoração simbólica do fim dessa época de dificuldades, sendo caracterizado pela tentativa de pôr fim à fragmentação política e à anarquia social decorrente de uma série de protestos populares.

O desenvolvimento do absolutismo marca uma fase crucial no processo de construção do Estado, envolvendo o aumento da capacidade intervencionista do poder central, mediante o desenvolvimento da administração burocrática. Mas os vínculos familiares e locais “ofereciam obstáculos permanentes ao desenvolvimento do governo burocrático. Havia muitos conflitos sobre as jurisdições e rivalidades entre as instituições governamentais, que eram agravados pela criação sucessiva de novos cargos” (PRICE, 2016, p. 95).

A ausência de uma burocracia é apontada como uma das fragilidades dos governos da Dinastia Stuart, por exemplo, visto que aquela prejudicava as regulamentações necessárias, que precisavam ser colocadas em prática por informantes profissionais e juízes de paz não remunerados (HILL, 2012, p. 35). O desenvolvimento interno dos países, que tornava as estruturas econômicas mais complexas, e o crescimento da importância do comércio exterior, tiveram repercussões importantes nesse sentido. A gradativa ampliação do serviço público, sobretudo nos departamentos da receita, fez com que a administração se tornasse mais complexa.

O departamento do tesouro cresceria, na Inglaterra, entre 1660 e 1702, “de algo próximo da comitiva pessoal de um magnata para um corpo profissional de servidores públicos” (HILL, 2012, p. 306).

Novos departamentos eram administrados por conselhos, a exemplo das Comissões de Comércio e Lavoura, tornando-se efetivo o controle que o Tesouro fazia dos departamentos. “Todo o sistema administrativo foi se ajustando para se basear em comissões interligadas. Era natural que ele devesse ser coordenado por uma comissão ainda mais superior a ele, composta de indivíduos-chave na máquina administrativa. Essa é uma explicação da origem do sistema de *Cabinet* [Gabinete]” (HILL, 2012, p. 306).

Por volta de 1714, o *Cabinet*, um órgão ainda desconhecido da lei, foi formalizado para permitir que ministros em posição de liderança e considerados responsáveis pelas políticas governamentais, frequentassem as sessões. Todavia, “o princípio da responsabilidade conjunta do Cabinet [...] não estava ainda completamente estabelecido, nem havia qualquer ministro que pudesse ser chamado de primeiro-ministro” (HILL, 2012, p. 307). Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2006, p. 145) destaca que “de fato, os reis da Inglaterra, salvo a tentativa de Jorge III, deixaram de governar, desde a subida ao trono da Casa de Hanover, em 1715, entregando essa tarefa a seu conselho, tornado o seu gabinete, cuja cor política variava com a maioria parlamentar”.

Percebe-se, desta maneira, que a instituição-chave para a limitação do poder monárquico e a garantia das liberdades na sociedade civil foi o Parlamento. A partir do *Bill of Rights* britânico, a ideia de um governo representativo, *ainda que não de todo o povo*, mas pelo menos de suas camadas superiores, começa a firmar-se como uma garantia institucional indispensável das liberdades civis (COMPARATO, 2010, p. 61-62).

A Declaração dos Direitos de 1689 inglesa estabeleceu a necessidade de reuniões frequentes da Assembleia e de eleições livres para seus membros; a liberdade de expressão e de debates no Parlamento (AMARAL JÚNIOR, 2020); a ilegalidade do poder real de suspender as leis sem o consentimento do Parlamento; a ilegalidade da arrecadação de recursos para uso da Coroa sem a autorização dos representantes do povo. Estendeu-se o controle parlamentar sobre as finanças estatais, separando-se as despesas da Coroa, limitadas a um montante específico (BURKHEAD, 1971). Outra mudança seria a periodicidade anual para a cobrança de tributos, modificando a periodicidade trienal anterior e tornando necessária maior regularidade na convocação do Parlamento (SCAFF, 2018, p. 59). Apesar de o rei ainda deter poderes consideráveis, os limites ao seu poder eram genuinamente reconhecidos (HILL, 2012, p. 297).

O Parlamento, gradativamente, passa a exercer o controle das finanças. A renda hereditária da Coroa agora era muito reduzida e outros gastos eram votados *ad hoc*. O Parlamento exercia regularmente o direito de criticar as nomeações reais para os cargos e criou suas próprias comissões para examinar as contas públicas (HILL, 2012). Quase cinco séculos separam o início da *luta pelo imposto consentido* e o desenvolvimento do controle parlamentar de *destinação de verbas para fins específicos*. Como destaca Hill (2012, p. 298), analisando o caso da Inglaterra: “a partir de 1690, a política do governo era controlada por verbas para fins específicos”. Baleeiro (2006, p. 415) sublinha, nesse tocante, que “pacífico o direito de autorizar as receitas, não foi difícil ao Parlamento britânico obter o reconhecimento de seu poder correlato de também autorizar e controlar as despesas governamentais”.

A ausência de qualquer distinção entre as esferas pública e privada do Rei cede espaço, gradativamente, à separação entre o público e o privado. Enquanto no início do século XVII predomina a indiferenciação, no início do século XVIII, por volta de 1714, o Parlamento já detém controle das finanças do estado inglês (HILL, 2012).

A história da Grã-Bretanha, constituída em 1707, indica que as *mudanças institucionais daquele Estado foram evolucionárias e não revolucionárias* (SPECK, 2013). Contrariamente, no caso francês, o desenvolvimento das instituições políticas não foi nada linear e o resultado não continha qualquer elemento inevitável (PRICE, 2016). De forma similar, Bobbio (1999) destaca que, enquanto na Inglaterra o Estado representativo nascerá – quase sem solução de continuidade – do Estado feudal e do Estado estamental por meio da guerra civil e da “gloriosa revolução” de 1688, na Europa continental nascerá sobre as ruínas do absolutismo monárquico.

O mesmo entendimento da diversidade de tal desenvolvimento nos casos inglês e francês é apresentado por Schick (2002, p. 19):

In contrast to England, where legislative authority emerged in a gradual, largely peaceful manner, in France it required a revolution to establish the principle that no tax could be levied without the consent of the National Assembly. In contrast to the House of Commons, which limited its fiscal power, the National Assembly did not restrict its power to initiate taxes or appropriations. Moreover, it asserted a more direct role in receiving how appropriated funds were spent. A 1791 decree proclaimed that “The Assembly shall itself definitely examine and audit the accounts of the Nation”. An accounting bureau, under the direction of the Assembly, was charged with reviewing expenditures.

O mundo na década de 1780, com exceção da Grã-Bretanha, que fizera sua revolução no século XVII, era representado por monarquias absolutas que reinavam em todos os Estados em funcionamento no continente europeu (HOBSBAWM, 2022).

O mais simbólico exemplo das monarquias absolutas é Luís XIV (1643-1715), o *Rei Sol*, que utilizou o poder para subjugar a aristocracia rural ao mesmo tempo que lhe oferecia emprego e pensões, respaldando suas pretensões de classe dominante; que também sujeitou e fez alianças com o clero e que fortaleceu a sua influência sobre a burguesia, protegendo e incentivando seus empreendimentos. Tal monarquia não exercia funções limitadas com verbas mínimas, mas “dirigia tudo, desde a consciência das pessoas até o padrão de seda fabricada em Lyon e, financeiramente, se empenhava em arrecadar o máximo de renda” (SCHUMPETER, 2017, p. 191).

Price (2016, p. 96) descreve bastante bem essa administração interna constituída pelo diálogo entre a Coroa e as várias elites e grupos sociais locais, que procuravam preservar os privilégios e tradições sobre os quais as relações encontravam-se estabelecidas:

Nas vilas, vários grupos (funcionários, corporações, etc.) recebiam privilégios em troca de pagamento e serviços como parte da administração real. Na zona rural, o papel principal pertencia ao senhor nobre. O exercício do poder local e regional ainda dependia das relações internas da nobreza e daquelas entre os nobres e os grupos sociais que eles pretendiam dominar. A vontade do centro não era necessariamente implementada em cada localidade. Isso estava especialmente evidente na importantíssima administração das finanças. A guerra e a preparação para a guerra eram características permanentes do Estado do antigo regime e essenciais para seu desenvolvimento institucional. Essas despesas eram o principal encargo do orçamento.

O reinado do *Rei Sol* chegou ao fim com uma crise social intensa causada pela carga fiscal em um momento em que o clima rigoroso e as catástrofes naturais acarretaram repetidas perdas de colheitas. A crise final do *ancien régime* seria causada pelos problemas financeiros do Estado francês, que, no final de 1769, apresentava um déficit orçamentário de 63 milhões de libras e uma situação em que as receitas dos dois anos seguintes haviam sido gastas com antecedência (PRICE, 2016, p. 111). A principal causa da crise financeira era o custo das guerras e de sua preparação, que requeriam financiamento principalmente por meio de empréstimos. A esta, somavam-se outros três problemas financeiros: isenção de impostos, ineficiência e corrupção da cobrança dos impostos e falta de sistema estável de crédito público (PRICE, 2016, p. 115).

Entre 1751 e 1772, foram publicados os 35 livros da *Encyclopédie*, obra coletiva editada por Denis Diderot e Jean D’Alembert. Os 150 colaboradores acreditavam que o progresso era possível por meio do desenvolvimento da razão humana, rejeitavam os apelos à autoridade tradicional dos costumes ou da religião e insistiam na crítica racional das instituições estabelecidas. Não é, todavia, fácil

avaliar o impacto desse “Iluminismo” e até que ponto as novas ideias conseguiram penetrar nas camadas mais baixas da hierarquia social, visto que a maioria da população ainda era majoritariamente analfabeta (PRICE, 2016). De qualquer forma, uma nova cultura política parece ter começado a emergir a partir da década de 1750.

No caso da França, a Assembleia dos Estados Gerais não foi convocada por cerca de 175 anos (entre 1615 e 1789), contribuindo seriamente para enfraquecer as relações entre a monarquia e seus principais súditos e, também, prejudicando o desenvolvimento de uma instituição nacional representativa e consultiva (PRICE, 2016, p. 96). Contrariamente ao caso inglês, em que os “impostos recaíam sobre a pequena nobreza, poderosa em seus condados e no Parlamento”, no caso francês, o crescimento dos impostos recaía “sobre os camponeses dispersos, desarticulados” (TREVOR-ROPER, 2007, p. 134-135). O cenário francês apresentava miséria extrema e generalizada com a pior crise de subsistência desde 1709, por causa da pobreza da colheita de 1794 e do inverno rigoroso de 1794-1795 (PRICE, 2016, p. 170).

Para Hobsbawm (2015) havia um conflito latente entre as forças da velha e da nova sociedade burguesa que não podia ser resolvido dentro da estrutura dos regimes políticos existentes. Na maioria dos países da Europa ocidental, a ordem feudal ainda estava muito viva politicamente, embora fosse cada vez mais obsoleta em termos econômicos. Essa obsolescência econômica levava a aristocracia a explorar com intensidade cada vez maior seu único bem econômico inalienável: os privilégios de *status* e de nascimento (HOBSBAWM, 2015).

Todavia, os problemas financeiros da monarquia francesa, ampliados pelo envolvimento na guerra americana e sua dívida, agravaram o quadro. A crise do governo levou à “desesperada decisão de se convocar os Estados Gerais, a velha assembleia feudal do reino, enterrada desde 1614. Assim, a Revolução começou como uma tentativa aristocrática de recapturar o Estado” (HOBSBAWM, 2015, p. 105). Mas essa tentativa subestimou as intenções independentes do *Terceiro Estado* (todos aqueles que não eram nobres nem membros do clero) e a profunda crise econômica no meio da qual a aristocracia fazia suas exigências políticas.

O colapso da monarquia absoluta foi repentino e chocante, prenunciando duas décadas de guerra e turbulência revolucionária que causariam mudanças sem precedentes. A maioria dos deputados do *Terceiro Estado* estava determinada a fazer sentir sua influência e a implementar uma reforma constitucional, atribuindo-se a si mesmos o título de “Assembleia Nacional” e questionando a soberania do rei e o *status* social e o poder da nobreza (PRICE, 2016).

Entre 1789 e 1791, a vitoriosa burguesia moderada, atuando por meio da Assembleia Constituinte, tomou providências para a gigantesca racionalização e reforma da França, que era seu objetivo (HOBSBAWM, 2015). A primeira Constituição da República de 1791 rechaçou a democracia excessiva por meio de um sistema de monarquia constitucional baseada em um direito de voto censitário dos “cidadãos ativos” reconhecidamente amplo (HOBSBAWM, 2015, p. 114). Em 1793, outra Constituição democrática, denominada Jacobina, foi adotada, mas nunca implementada, por ser “perigosamente igualitária” (PRICE, 2016, p. 171).

Hugh Trevor-Roper entende que a crise do século XVII não é uma crise meramente constitucional, nem uma crise da produção econômica, mas, sim, uma crise mais ampla e vaga, “uma crise nas relações entre sociedade e o Estado” (TREVOR-ROPER, 2007, p. 97), decorrente do esgotamento da possibilidade de continuidade de expansão do Estado renascentista e de sua “burocracia parasita” (TREVOR-ROPER, 2007, p. 114). Esse novo estado de espírito que triunfa na Europa, e que se apresenta como uma reação às cortes da Renascença e a toda sua cultura e moral, seria representado pelo “puritanismo” (TREVOR-ROPER, 2007, p. 118).

Paralelamente, também fermentava o conflito entre as treze colônias britânicas da América do Norte e a pátria-mãe, e uma série de questões tributárias também se encontrava na origem da Revolução Americana: a Lei do Açúcar e a Lei da Moeda, promulgadas pela Grã-Bretanha em 1764 com a finalidade de angariar fundos para a Guerra Franco-Indígena; a Lei do Selo, de 1765, outra medida para angariar receitas; os tributos *Townshed*, instituídos em 1767; a Lei do Chá, de 1773; as Leis Intoleráveis (coercitivas), de 1774 (GRANT, 2014, p. 129-130).

O Congresso da Lei do Selo, em 1765, aproximou-se de uma reação colonial unificada ao resumir a posição em uma *Declaração de Direitos e Queixas* com posicionamentos de que “os únicos representantes do povo destas colônias são pessoas escolhidas nelas mesmas, por elas mesmas” e “nenhum tributo já foi ou pode ser constitucionalmente imposto a elas [colônias] a não ser pelas suas respectivas legislaturas” (GRANT, 2014, p. 130).

Contudo, seria a reação à Lei do Chá e às Leis Intoleráveis que provocariam um conflito direto entre as colônias e a Coroa. Foi nesse cenário que as treze colônias britânicas “passaram de uma coleção de jurisdições separadas que mal se comunicavam entre si em 1763 a um corpo quase coerente de indivíduos que, em 1776, eram capazes de equiparar seus aborrecimentos diante da Coroa britânica com a ‘causa da humanidade’” (GRANT, 2014, p. 131).

A primeira constituição escrita dos estados da América do Norte, a da Virgínia, de 16 de junho de 1776, assentava que:

Todos os seres humanos são, pela sua natureza, igualmente livres e independentes, e possuem certos direitos inatos, dos quais, ao entrarem no estado de sociedade, não podem, por nenhum tipo de pacto, privar ou despojar sua posteridade; nomeadamente, a fruição da vida e da liberdade, com os meios de adquirir e possuir a propriedade de bens, bem como de procurar e obter a felicidade e a segurança.

Por sua vez, a Declaração de Independência, de 4 de julho de 1776, escrita por Thomas Jefferson, estabelecia:

Consideramos estas verdades autoevidentes de que todos os homens são criados iguais, que são dotados pelo seu Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes estão a vida, a liberdade e a busca da felicidade.

Nota-se a absorção, pelas elites coloniais, das ideias liberais lockeanas de direitos naturais, liberdade e contrato social (GRANT, 2014). Isso não impede, contudo, que se reconheça o “paradoxo de proprietários de escravos que pregavam a liberdade” (GRANT, 2014, p. 136), existente nos primórdios da nação americana. Assim, ao mesmo tempo que abriam mão de seus laços coloniais com a Grã-Bretanha, os Estados Unidos da América decidiam não abolir a escravidão.

A seu turno, a famosa Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, é um “manifesto contra a sociedade hierárquica de privilégios nobres, mas não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária” (HOBSBAWM, 2015, p. 106). A declaração afirmava que “todos os cidadãos têm o direito de colaborar na elaboração das leis”, mas “pessoalmente ou através de seus representantes”. Como também destaca Hobsbawm (2015, p. 106), “a assembleia representativa que ela vislumbrava como o órgão fundamental de governo não era necessariamente uma assembleia democraticamente eleita, nem o regime nela implícito pretendia eliminar os reis”.

A democracia moderna, reinventada quase simultaneamente na América do Norte e na França, foi a fórmula política encontrada pela burguesia para extinguir os antigos privilégios dos dois principais estamentos do *ancien régime* – o clero e a nobreza – e tornar o governo responsável. O espírito original da democracia moderna foi, portanto, a defesa dos proprietários ricos contra um regime de privilégios estamentais e de governo irresponsável, surgindo como um movimento de limitação geral dos poderes governamentais, sem qualquer preocupação de defesa da maioria pobre contra a minoria rica. As instituições da democracia liberal – limitação vertical de poderes, com os direitos individuais, e limitação horizontal, com a separação das funções legislativa, executiva e judiciária – adaptaram-se perfeitamente a essa origem do movimento democrático (COMPARATO, 2010, p. 63-64).

O *ancien régime* havia sucumbido. Mas não sem que a centralização política cumprisse seus objetivos e os novos Estados pudessem explorar outras fronteiras.

O poder monárquico havia sido limitado, e inaugurava-se uma fase de maior alargamento da luta pela garantia das liberdades civis. Prerrogativas parlamentares haviam sido firmadas e ampliadas. Um novo período histórico se iniciava.

## 1.2 CONSTITUCIONALISMO MODERNO, REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E SEPARAÇÃO DE PODERES

O *constitucionalismo* encontraria sua plena expressão nas constituições escritas que estabelecem limites não somente formais, mas também materiais ao poder político (BOBBIO, 1999; ABRAHAM, 2018). Definido como “técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos” (CANOTILHO, 2000), o *constitucionalismo moderno*, derivado das constituições escritas dos Estados Unidos da América, em 1787, e da França, de 1791, apresentaria dois traços marcantes: organização do Estado e limitação do poder estatal (VERGOTTINI, 1987; MORAES, 2013).

O reconhecimento dos direitos do homem e do cidadão, primeiro apenas doutrinário por intermédio dos jusnaturalistas, depois também prático e político por meio das primeiras Declarações de Direitos, representaria a verdadeira revolução copernicana na história da evolução das relações entre governantes e governados: *o indivíduo vem antes do Estado* (BOBBIO, 1999, p. 116-117).

O advento do Estado representativo sob a forma de *monarquias constitucionais e parlamentares*, após a Revolução Francesa, e sob a forma de *república presidencial* nos Estados Unidos da América (BOBBIO, 1999, p. 116), inauguraria esse novo período histórico. As *formas de governo* já se desenhavam, em conformidade com a moderna classificação dualista que as divide em *república* e *monarquia*, sendo a primeira caracterizada pela eletividade periódica do chefe de Estado, e a segunda pela sua hereditariedade e vitaliciedade (SILVA, 2019). Ademais, também se delineiam *sistemas de governo*, que dizem respeito “ao modo como se relacionam os poderes, especialmente o Legislativo e o Executivo” (SILVA, 2019, p. 106), emergindo os sistemas *parlamentarista* e *presidencialista*.

A diferença do *Estado representativo* para o anterior *Estado de estamentos* está no fato de que a representação por categorias ou corporativa é substituída pela representação dos indivíduos singulares, ainda que em um primeiro momento apenas proprietários, aos quais se reconhecem os direitos políticos (BOBBIO, 1999, p. 116). Da idade clássica até hoje o termo *democracia* foi sempre empregado para designar um dos diversos modos com que pode ser exercido o poder político (BOBBIO, 1999, p. 135). A democracia seria, portanto, uma das três possíveis formas de governo na tipologia que considera o número de governantes: *todo o povo* ou *muitos*; *poucos*; ou *um só*.

Esta tipologia clássica foi apresentada por Aristóteles ao estabelecer que, sendo o governo “o exercício do poder supremo do Estado. Este poder só poderia estar ou nas mãos de um só, ou da minoria, ou da maioria das pessoas” (ARISTÓTELES, 2002, p. 105). Contudo, para Aristóteles (2002, p. 106), a democracia seria a forma *degenerada* da república.

O desenvolvimento do Estado representativo coincidiria com as fases sucessivas do alargamento dos direitos políticos até o reconhecimento do sufrágio universal masculino e feminino. Contudo, para que esse avanço fosse possível, seria necessário primeiramente resolver a limitação da democracia antiga das pequenas cidades-Estado, de forma a permitir sua aplicação ao perímetro gigantesco do Estado nacional (DAHL, 2012). Por isso, a democracia precisaria assimilar a ideia da representação:

Como, em um Estado livre, todo homem que supostamente tem uma alma livre deve ser governado por si mesmo, seria necessário que o povo em conjunto tivesse o poder legislativo. Mas, como isto é impossível nos grandes Estados e sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, **é preciso que o povo faça através de seus representantes tudo o que não pode fazer por si mesmo** (MONTESQUIEU, 2005, p. 170, grifos nossos).

Em poucas gerações desde Montesquieu e Rousseau, a representação foi amplamente aceita pelos democratas e republicanos como uma solução que eliminou os antigos limites ao tamanho dos Estados democráticos e transformou a democracia, de uma doutrina adequada apenas para as pequenas cidades-Estado, para uma doutrina aplicável aos grandes Estados nacionais da era moderna (DAHL, 2012). Tanto os autores de *O Federalista* quanto os constituintes franceses estavam convencidos de que o único governo democrático adequado era a democracia representativa. Como destaca Bobbio (2017, p. 56), o que se considera ter sido alterado na passagem da democracia dos antigos para a dos modernos, não é o titular do poder político – sempre o “povo” –, mas o modo de exercer esse direito.

Para tornar formalmente vinculatória a separação entre representante e representado, os constituintes franceses introduziram na Constituição francesa de 1791 a *proibição de mandato imperativo* (BOBBIO, 2017): “Os representantes nomeados nos departamentos não serão representantes de um departamento particular, *mas da nação inteira*, e não poderá ser dado a eles nenhum mandato” (grifos nossos).

A *representação geral* se distanciaria do princípio do velho *Estado de estamentos*, de representação corporativa, que se fundava sobre o vínculo de mandato do delegado, chamado a defender os interesses da corporação sob pena de perder o direito de representação (BOBBIO, 2017; BOBBIO, 2018). Em outros termos, no caso da representação geral, “o representante não representa os seus eleitores como o mandatário os seus mandantes, mas a nação inteira, inclusive os que não participaram de sua eleição, ou que se opuseram a ela” (FERREIRA FILHO, 2007, p. 68).

O triunfo do constitucionalismo com as primeiras constituições escritas, americanas e francesas, também representaria a organização do Estado com a divisão do poder por três órgãos especializados em determinada função e independentes entre si: *Poder Legislativo*, incumbido do exercício da função legislativa; *Poder Executivo*, encarregado da função administrativa; e *Poder Judiciário*, ao qual se atribui a função jurisdicional.

Não obstante a primeira e primária função a ser exercida pelo Parlamento tenha sido a de *fiscalização* (BURKHEAD, 1971; POSNER; PARK, 2007; GIMÉNEZ SÁNCHEZ, 2008; SILVA, 2019; SCAFF, 2013), os Estados liberais atribuirão aos Parlamentos a função de elaboração das leis, entendidas como *limitação da liberdade individual* e expressão da vontade geral (*volonté générale*) sob os imperativos da razão (FERREIRA FILHO, 2007; BOBBIO, 1999).

Locke, ao publicar, em 1689, sua obra *Dois tratados sobre o governo*, teve como preocupação central a discussão dos limites do poder político. Apresenta a incompatibilidade do poder absoluto e arbitrário com as finalidades centrais de preservação da propriedade da sociedade política. Embora não estabeleça uma teoria acerca da *separação de poderes*, antecipa Montesquieu, argumentando que nas monarquias moderadas e nos governos bem constituídos os poderes Legislativo e Executivo encontram-se separados (LOCKE, 2005, p. 528-529); e, ainda, que “carece o estado de natureza de um *juiz conhecido e imparcial* [...] sendo cada um juiz e executor da lei da natureza ao mesmo tempo” (LOCKE, 2005, p. 496). Também defende a supremacia do Poder Legislativo e a necessidade de leis estabelecidas e promulgadas pelo legislativo escolhido e nomeado pelo público, com o devido consentimento da sociedade: “onde termina a lei, começa a tirania” (LOCKE, 2005, p. 563).

Todavia, será com Montesquieu que a elaboração teórica acerca da *separação de poderes* será melhor desenvolvida e sistematizada, ampliando-se sua posterior influência. Conforme Montesquieu (2005, p. 166):

A liberdade política [...] só existe quando não se abusa do poder; mas trata-se de uma experiência eterna que todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites. [...] Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder.

E a fórmula encontrada para fracionar o poder e, assim, impedir os naturais abusos foi a *separação de poderes*:

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares (MONTESQUIEU, 2005, p. 168).

A repercussão desses ideais iluministas e a influência de Locke e Montesquieu podem ser percebidas tanto na Revolução Americana (1776) quanto na Assembleia Nacional Constituinte da França revolucionária, que aprovou, em 26 de agosto de 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, afirmando, em seu art. 16 que: “toda sociedade na qual os direitos dos indivíduos não estejam assegurados e os poderes do Estado não forem separados, não tem Constituição”.

Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 305 e 299), cotejando a filosofia política de Montesquieu com o exame em concreto da Constituição norte-americana, já desenvolviam, àquela época, o argumento de que o axioma político da separação de poderes “não exige a separação absoluta dos três poderes” e que “não quis proscrever toda a ação parcial, ou toda a influência dos diferentes poderes uns sobre os outros” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 299). Por fim, ainda estabeleceram que, “sem uma tal ligação que dê a cada um deles o direito constitucional de fiscalizar os outros, o grau de separação, essencial à existência de um governo livre, não pode na prática ser eficazmente mantido” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 305). Portanto, procuravam desenvolver o verdadeiro sentido a ser atribuído ao princípio da *separação de poderes*, de acordo com o autor original.

De resto, reafirmavam a premissa central de que a “acumulação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário nas mãos de um só indivíduo, ou de uma só corporação, seja por efeito de conquista ou de eleição, constitui necessariamente a tirania” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 298). Ou, ainda, que, “quando dois poderes, em toda a sua plenitude, se acham concentrados numa só mão, todos os princípios de um governo livre ficam subvertidos” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 300).

Contudo, dada a insuficiência da demarcação teórica para a devida fixação dos limites dos diferentes poderes e, ainda, para a prevenção das usurpações de quaisquer deles, os autores de *O Federalista* preocuparam-se com a fórmula adequada para a defesa prática de eventuais arbitrariedades, ante a tendência natural de abuso do poder. O meio a que chegam para tal finalidade é o de “fazer uso da oposição e da rivalidade dos interesses” (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003, p. 318).

Os desenvolvimentos teóricos dos federalistas, como apontaria Woodrow Wilson (1908, p. 56), estão repletos de aplicações ponderadas de Montesquieu para as necessidades políticas da América e, ainda, da teoria de freios e contrapesos (*checks and balances*):

The makers of our federal Constitution followed the scheme as they found it expounded in Montesquieu, followed it with genuine scientific enthusiasm. The admirable expositions of the Federalist read like thoughtful applications of Montesquieu to the

political needs and circumstances of America. They are full of the theory of checks and balances. The President is balanced off against Congress, Congress against the President, and each against the courts. Our statesmen of the earlier generations quoted no one so often as Montesquieu, and they quoted him always as a scientific standard in the field of politics.

Wilson (1908, p. 56-57), contudo, irá além e desenvolverá uma argumentação bastante intensa e contrária a qualquer aplicação mecanicista da separação de poderes, aproximando a noção de governo da teoria da vida orgânica, que tornaria indispensável a cooperação entre os órgãos do governo (*e sua guerra, fatal*) para o cumprimento de suas finalidades:

It is modified by its environment, necessitated by its tasks, shaped to its functions by the sheer pressure of life. No living thing can have its organs offset against each other as checks, and live. On the contrary, its life is dependent upon their quick coöperation, their ready response to the commands of instinct or intelligence, their amicable community of purpose. Government is not a body of blind forces; it is a body of men, with highly differentiated functions, no doubt, in our modern day of specialization, but with a common task and purpose. Their cooperation is indispensable, their warfare fatal. There can be no successful government without leadership or without the intimate, almost instinctive, coordination of the organs of life and action. This is not theory, but fact, and displays its force as fact, whatever theories may be thrown across its track. Living political constitutions must be Darwinian in structure and in practice.

Outros estudiosos enveredaram pela mesma linha analítica. Neustadt (1960), afirmou que a Convenção Constitucional de 1787 não teria criado um governo com “poderes separados”, mas, sim, um “governo com instituições separadas que *compartilham* poderes” (NEUSTADT, 2008, p. 67). Efetivamente, “Hoje, tende a considerar-se que a teoria da separação dos poderes engendrou um mito. Consistiria este mito na atribuição a Montesquieu de um modelo teórico reconduzível à teoria dos três poderes rigorosamente separados” (CANOTILHO, 2003, p. 114).

Hans Kelsen (2005), ao analisar o princípio, destacaria que este operaria *antes contra uma concentração que a favor de uma separação de poderes* (2005, p. 402) e, ainda, que:

não se pode falar de uma separação entre a legislação e as outras funções do Estado no sentido de que o órgão “legislativo” – excluindo os chamados órgãos “executivo” e “judiciário” – seria, sozinho, competente para exercer essa função. A aparência de tal separação existe porque apenas as normas gerais criadas pelo “órgão” legislativo são designadas como “leis” (*leges*). Mesmo quando a constituição sustenta expressamente o princípio da separação de poderes, a função legislativa – uma mesma função, e não duas funções diferentes – é distribuída entre vários órgãos, mas apenas a um deles é dado o nome de órgão “legislativo”. Esse órgão nunca tem um monopólio da criação de normas gerais (KELSEN, 2005, p. 390).

José Afonso da Silva (2019, p. 111), por sua vez, registrará não comportar mais a rigidez de outrora, preferindo-se falar em “*colaboração de poderes*, que é característica do parlamentarismo, em que o governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados), enquanto, no presidencialismo, desenvolveram-se as técnicas da *independência orgânica e harmonia dos poderes*”.

Para Arend Lijphart (2019, p. 146), “a distinção entre parlamentarismo e presidencialismo não tem interferência direta na distribuição de poder nas relações Executivo-Legislativo. Nos sistemas parlamentaristas é possível encontrar um precário equilíbrio de poder entre gabinete e Parlamento, como se vê na Bélgica, por exemplo, mas vê-se também um forte domínio do Executivo, como é o caso do Reino Unido, Nova Zelândia e Barbados. A mesma variação ocorre nos sistemas presidencialistas”. A questão da distinção acerca dos sistemas parlamentarista e presidencialista e, em particular, o exame do panorama brasileiro será efetuado adiante, em capítulo próprio.

De qualquer forma, pode-se sintetizar a questão da separação de poderes lembrando-se que, originariamente uma fórmula para fracionar o poder e impedir naturais abusos, aquele princípio tem assumido configurações distintas, em função das transformações políticas e sociais e em atenção às configurações histórica, ora havendo um predomínio do Legislativo, ora do Executivo.

### **1.3 DELINEAMENTOS INICIAIS DAS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

Propositamente, até o presente momento histórico, representado pelas revoluções liberais e inauguração do constitucionalismo, não havia sido utilizada a palavra “orçamento” e, menos ainda, o termo “processo orçamentário”. Há motivos para tanto. O principal deles é que tal instrumento ainda não havia surgido (TROTABAS; COTTERET, 1995; BURKHEAD, 1971; TORRES, 2000; SCHICK, 2002), embora já fosse possível vislumbrar instituições mais elementares que se encontram fortemente associadas ao orçamento público. É certo que já se podia falar em *atividade financeira* concomitantemente ao surgimento das formações estatais (SCAFF, 2018), pois não se pode pensar a existência do Estado sem o correspondente exercício daquela atividade, mas entre uma expressão e outra há grande distância, inclusive em decorrência da amplitude da expressão “atividade financeira”.

A luta pelo imposto consentido, como vimos, perpassou vários séculos até que, entre o fim do século XVII e o início do século XVIII, houvesse aceitação mais ampla das prerrogativas estabelecidas pelo Parlamento, na Grã-Bretanha. Por

óbvio, as receitas auferidas pelo Estado são um componente indissociável do orçamento público, mas este não se resume àquelas.

Por sua vez, o controle parlamentar sobre as despesas foi estabelecido posteriormente ao controle sobre a tributação. Como destaca Burkhead (1971, p. 4-5), “o controle sobre os detalhes da despesa e sua especificação foi estabelecido gradualmente, começando pelo Exército, Marinha e equipamentos militares”. Hill (2012, p. 298) identifica, na Inglaterra, que “a partir de 1690, a política do governo era controlada por verbas para fins específicos”. Todavia, não basta a existência de alguma especificação para as despesas públicas, por parte do Parlamento, para que já possamos vislumbrar a existência do *orçamento público*.

Fundamental que se faça, nesse ponto, a distinção entre orçamento público e apropriações. As apropriações integram os orçamentos públicos e, contemporaneamente, também poderiam ser referidas como *créditos orçamentários, aos quais são atribuídas dotações (expressões monetárias)*. Enquanto as apropriações, ou verbas direcionadas para despesas específicas, já existiam no fim do século XVII, o orçamento público, caracterizado enquanto instrumento que consolida receitas e despesas e expõe a situação geral das finanças públicas de um país, somente aparecerá formalmente no início do século XIX. Essa também é a linha argumentativa defendida por Allen Schick (2002, p. 18):

Before governments prepared budgets, democratic legislatures made appropriations. This historical sequence is important for two reasons: first, it indicates that legislatures had fiscal power before governments had budgets; second, it suggests that budgetary practices emerged because legislative action was deemed to be an inadequate means of fiscal control. The details may differ from one country to another, but the pattern is near-universal: legislatures appropriate, governments budget.

Portanto, o exercício do “poder da bolsa” (*power of the purse*), que seria uma âncora primária do papel emergente dos Parlamentos (POSNER; PARK, 2007, p. 3), não pode ser utilizado como sinônimo da existência do orçamento público. Nas palavras de Schick (2002, p. 20): “during the formative period of legislative control of the purse, official budgets did not exist”.

Como destaca Burkhead (1971), em 1787, com a aprovação da Lei do Fundo Consolidado (*Consolidated Fund Act*), criava-se, na Grã-Bretanha, um fundo geral único destinado a receber e registrar todas as receitas e despesas, constituindo a base para uma relação completa das atividades financeiras do Governo. Todavia, somente a partir de 1802 originou-se uma exposição completa sobre as finanças, publicada anualmente. Ademais, “somente a partir de 1822 o Chanceler do Erário passou a apresentar essa exposição ao Parlamento para sua orientação e ação” (BURKHEAD, 1971, p. 5). Por isso, Burkhead considera a data de 1822 como a que marca o início do orçamento público, plenamente desenvolvido, na Grã-Bretanha.

A palavra “orçamento”, por sua vez, seria primeiramente utilizada em documentos oficiais franceses no início do século XIX (STOURM, 1891; TROTABAS; COTTERET, 1995), e, a partir daí, espalhou-se rapidamente para outros países desenvolvidos (SCHICK, 2002). O Código de Contabilidade Pública francês, criticado pela definição por René Stourm (1891, p. 1-2), nos termos do art. 5º do decreto regulamentar de 31 de maio de 1862, traria a seguinte definição de orçamento (*budget*): “o ato por meio do qual são previstas e autorizadas as receitas e despesas anuais do Estado ou de outros serviços que as leis submetam às mesmas regras”.

Por meio da Constituição norte-americana de 1787 instaura-se o paradigma “da subsunção dos gastos públicos ao princípio da autorização parlamentar e da prestação dessas contas à sociedade de forma periódica” (SCAFF, 2018, p. 63). Abraham (2018) também entende existir um dispositivo de *controle dos gastos públicos* nas regras constitucionais inseridas no artigo 1º daquela Constituição, que se refere ao Poder Legislativo (*Article I – The Legislative Branch*):

Sec. 8.

The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defence and general welfare of the United States [...]

To raise and support Armies, but no appropriation of money to that use shall be for a longer term than two years;

[...]

Sec. 9. [...]

No money shall be drawn from the Treasury, but in consequence of appropriations made by Law; and a regular statement and account of the receipts and expenditures of all public money shall be published from time to time.

Como se nota, o próprio texto constitucional estadunidense confirma a distinção feita anteriormente entre apropriações e orçamento. As apropriações, efetivamente, constam da Constituição de 1787, mas o orçamento público, como tal, surgirá posteriormente. Efetivamente, o sistema orçamentário da Grã-Bretanha não estava plenamente desenvolvido à época da Revolução Americana, não existindo uma “técnica orçamentária consagrada [...] passível de imitação por parte dos arquitetos da Constituição” (BURKHEAD, 1971, p. 12).

A previsão constitucional estadunidense contida no *art. I, § 9*, comumente referida como o *poder da bolsa* (*power of the purse*), é a pedra fundamental das leis de apropriação, e, por meio desta *cláusula de apropriação*, “no money can be paid out of the Treasury unless it has been appropriated by an act of Congress” (TOMANELLI, 2003, p. 2); portanto, os fundos necessários ao pagamento das despesas precisam ter sido autorizados pelo Congresso. Posteriormente, o

desenvolvimento das prerrogativas congressuais permitirá, ainda, que sejam estabelecidos *termos e condições* para a utilização das dotações.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, também traria previsões normativas relativas à prestação de contas dos agentes públicos relativamente às receitas e despesas (SCAFF, 2018). Com o desenvolvimento das instituições orçamentárias, “todas as Constituições dos séculos XIX e XX mencionam a votação do orçamento como atribuição precípua e privativa dos Parlamentos” (BALEIRO, 2006, p. 420).

Como vimos, inicialmente o Parlamento travou batalhas seculares para controlar o apetite da Coroa para tributar e gastar. Portanto, antes que fossem elaborados orçamentos, a Legislatura inglesa procurou exercer o controle da atividade financeira real, extraindo concessões em troca do fornecimento dos recursos solicitados, de que são exemplos a autorização de gastos somente para finalidades aprovadas pelo Parlamento e a separação dos recursos pessoais do monarca dos demais recursos públicos.

Um dos mecanismos utilizados pela Câmara dos Comuns, na Inglaterra, foi a tática de votar as apropriações perto do fim da sessão, depois de a Coroa já ter gasto parte dos recursos. O objetivo era, por meio da incerteza da aprovação de tais medidas, gerar incentivos para maior prudência na gestão das despesas pelo Rei. Todavia, essa forma de controle contribuiu para o declínio do poder fiscal do Parlamento, já que, com dotações votadas após o término do ano fiscal, o Parlamento passou apenas a endossar gastos já incorridos, em vez de serem meios de controle financeiro (SCHICK, 2002).

Sendo a Coroa, assessorada pelos ministros responsáveis, o poder executivo, é encarregada da gestão de todas as receitas do Estado e de todos os pagamentos do serviço público. A Coroa, portanto, leva ao conhecimento do povo no Parlamento as necessidades pecuniárias do governo, e o Parlamento concede as provisões necessárias para satisfazer essas demandas, inclusive por meio dos impostos, além da apropriação de outras fontes de receitas públicas. Assim, a Coroa requisita os fundos necessários e a Câmara dos Comuns os concede, com a confirmação da Câmara dos Lordes. Mas a Câmara dos Comuns não autoriza quaisquer recursos a menos que sejam solicitados pela Coroa; tampouco impõe ou aumenta os impostos, a menos que sejam necessários para atender às provisões que votaram ou estão prestes a votar. Portanto, o Parlamento permanece à espera da recomendação da Coroa para a votação do dinheiro público e das outorgas anuais (MAY, 1844).

Uma ordem permanente do Parlamento, de 11 de dezembro de 1706, assentava exatamente a praxe já estabelecida: “esta casa não receberá nenhuma petição por

qualquer quantia em dinheiro relativa ao serviço público, mas apenas o que for recomendado pela Coroa” (MAY, 1844). Burkhead entende que a importância dessa ordem permanente “reside no fato de exigir do Executivo que assuma a responsabilidade pelo estado das finanças do governo” (BURKHEAD, 1971, p. 6) e que o Parlamento reteria a autoridade para aprovar, reduzir ou rejeitar a despesa proposta. Em sentido diverso, Schick (2002, p. 19) entende que esta autolimitação da Câmara dos Comuns reduziu o poder da bolsa (*power of the purse*) a um *ritual vazio*, impedindo o Parlamento de criar ou autorizar despesas sem a recomendação da Coroa (SCHICK, 2002, p. 19).

Há que se lembrar, por oportuno, que, no curso da formação constitucional britânica, a autoridade financeira se transfere do Rei para o Gabinete, que passa a conduzir o governo em substituição à autoridade real. Ferreira Filho (2006) identifica tal modificação a partir da subida ao trono da Casa de Hanover, em 1715, quando os reis entregam a tarefa de governar ao seu conselho. O governo de gabinete, ligado ao Parlamento, reduzirá o monarca a um papel secundário (FERREIRA FILHO, 2007, p. 61).

Portanto, o poder financeiro (*fiscal power*) do Parlamento britânico, duramente conquistado nas *lutas pela soberania*, foi enfraquecido por suas próprias iniciativas, e, gradativamente, devolvido ao governo, representado pelo gabinete. Allen Schick (2002) argumenta que tais modificações decorreriam da avaliação de ser a ação legislativa um meio inadequado ou insuficiente de controle fiscal. Esse tema será retomado e examinado com maior profundidade posteriormente.

No caso britânico, em 1862 seria criada uma Comissão das Contas Públicas para o exercício de um controle independente das contas do governo (*Exchequer and Audit Act* de 1866) com a finalidade de acompanhar a arrecadação e aplicação dos dinheiros públicos (BURKHEAD, 1971). Com o desenvolvimento do governo de gabinete, baseado em relações entre o Gabinete e o Parlamento, também surgiria uma diferença no exame das receitas e despesas propostas pelo governo. Enquanto no caso de redução das despesas propostas e de recusa da proposta de receita não haveria perda de confiança no Gabinete, no caso de proposta de *aumento das despesas*, pela Câmara dos Comuns, ocorreria a perda de confiança no Gabinete e a necessidade de formação de novo Governo. A centralização da responsabilidade da gestão orçamentária no Gabinete, também derivada da crescente complexidade dos programas governamentais, reduziria o papel do Parlamento britânico em relação ao orçamento (BURKHEAD, 1971).

No caso francês, o controle da despesa pela Assembleia Nacional francesa, após a Revolução Francesa, centrou-se, inicialmente, sobre a tributação, sem a

predeterminação dos objetivos da despesa. Em 1815, o orçamento foi oficializado com a apresentação, pelo Governo, de uma proposta orçamentária que, quando aprovada, transformava-se na lei financeira anual. Em 1817, estabeleceu-se que a despesa de cada Ministro não deveria exceder a dotação destinada e, em 1831, a Assembleia atribuiu-se a determinação do detalhamento das apropriações (BURKHEAD, 1971). Três condições foram associadas a esse processo, segundo Burkhead (1971, p. 10): “o orçamento deveria ser anual; deveria ser votado antes do início do ano financeiro a que se destinasse e deveria conter todas as provisões financeiras necessárias para o exercício”. Ademais, a Assembleia Nacional francesa possui autoridade quase completa para reduzir, aumentar ou eliminar itens dos tributos ou da despesa propostos, contrariamente ao exemplo britânico. Como destaca Burkhead (1971, p. 11), o grau de responsabilidade centralizada em relação às finanças nacionais no caso britânico é inexistente na França.

As premissas da concepção moderna do orçamento no caso francês remontam à Restauração, com a afirmação progressiva do direito do Parlamento de aprovar o orçamento ou, ao contrário, de o recusar (BAUDU, 2010, p. 60). No mesmo sentido, Gaston Jèze (1922), destacaria que, em tal período, teriam sido estabelecidas as *mais importantes regras do moderno regime fiscal francês*.

Durante a Restauração, em 1814, o Barão Louis, Ministro das Finanças de Luís XVIII, imporia a regra de “quatro fases alternadas” (*quatre temps alternés*). De acordo com essa regra, o orçamento é elaborado pelo poder executivo e depois aprovado pela instituição parlamentar. Em seguida, o orçamento é executado pelo governo e pelos serviços administrativos. Como o Parlamento não participa da função executiva, em nome da separação de poderes, tem o direito de exigir explicações sobre a execução orçamentária realizada pelo governo. Em síntese, de acordo com a *regra das quatro fases alternadas*, o governo prepara o orçamento, o Parlamento o vota, os ministérios o executam e os parlamentares controlam sua execução (BAUDU, 2010, p. 38).

A regra das *quatro fases alternadas* pode ser vista como o embrião do conceito de “processo orçamentário”, por já implicar a ideia de encadeamento das atividades e da respectiva divisão das fases principais entre Executivo e Legislativo, mesmo que ainda fossem necessários desenvolvimentos posteriores, como a profissionalização do funcionalismo público, a padronização de contas públicas e a burocratização das operações governamentais, que avançariam durante o século XIX.

Na própria França, contudo, e contrariamente àquela regra (*quatre temps alternés*), o período de 1815 a 1958 seria caracterizado como de *desvio dos poderes orçamentários* (*détournement des pouvoirs budgétaires*), pois o Parlamento passaria a

dedicar a maior parte do seu tempo à *elaboração do orçamento*, paralisando-se a tal ponto que teria se afastado de suas prerrogativas orçamentárias originais (autorização e controle do orçamento). Isso teria ocorrido a partir de uma *leitura ampliada do princípio do consentimento do imposto*, em um contexto de laconismo constitucional em matéria financeira das Cartas francesas de 1814 e 1830 (BAUDU, 2010). De forma complementar, o desuso da dissolução, única sanção da responsabilidade política dos parlamentos, desde a crise de 16 de maio de 1877, até 1958, teria contribuído para o avanço do Parlamento em prerrogativas tradicionalmente atribuídas ao Poder Executivo.

A teoria liberal francesa da época afirmava que o direito de votar o imposto implicava, para o Parlamento, o direito correlato de determinar o seu uso e a fixação do montante das despesas públicas. Uma vez que os impostos seriam estabelecidos em função das necessidades do Estado, o poder de votar os impostos acarretaria, como consequência lógica e necessária, o direito de examinar as necessidades do Estado, de fiscalizar a aplicação dos fundos, de assegurar que não tenham sido desviados para outras finalidades e, por fim, o *direito de contribuir para a determinação da despesa pública* (BAUDU, 2010). Em suma, o direito de votar o imposto implicaria o *poder de determinar as escolhas orçamentárias (le pouvoir de détermination des choix budgétaires)*.

A tese contraposta argumentaria que o exercício do governo implicaria a execução das despesas e que “governar é gastar”; por isso, o rei, o chefe do poder executivo, teria o direito de aplicar às despesas o imposto autorizado pelos representantes do povo. Como recurso argumentativo, recorria-se ao fato histórico de que os *Estados Gerais* nunca tiveram outro direito senão o de votar as receitas, porque a livre disposição dos fundos provenientes do imposto, ou seja, o direito de regular a despesa, pertenceria exclusivamente ao rei.

Nos Estados Unidos, o sistema orçamentário desenvolveu-se quase um século após o da Europa ocidental. A prática orçamentária era então desconhecida quando a Constituição foi escrita e a Carta de 1787 não especificava como os poderes seriam exercitados, não estabelecia a necessidade de um orçamento federal ou um papel relevante para o presidente em matéria orçamentária (SCHICK, 2007, p. 10). Como destaca Paul Winfree (2019, p. 1), “the lack of legal guide for exactly how to delegate the powers, and under what conditions, has led to a budget process marked by power struggles over the last 230 years”.

No caso dos Estados Unidos da América o período inicial de desenvolvimento das instituições orçamentárias, de 1789 a 1909, foi chamado de “período de desorganização orçamentária no Governo Federal” (BURKHEAD, 1971, p. 12).

Inicialmente, foi criado o Departamento do Tesouro para preparação e apresentação das estimativas da receita e da despesa públicas; em 1796 foi designada uma Comissão de Meios e Recursos (*Committee on Ways and Means*) na Câmara dos Representantes para exercer o controle e a crítica das receitas e despesas. De 1802 a 1865, as análises sobre as apropriações da despesa e das estimativas de receita estariam concentradas na *Comissão de Meios e Recursos* da Câmara dos Representantes. O Secretário do Tesouro apresentaria, no início de cada sessão do Congresso, uma estimativa das necessidades de despesas dos vários departamentos e órgãos públicos. Em 1865, foi criada uma Comissão de dotações, desaparecendo a unidade de exame do orçamento no Congresso; em 1885, já havia 8 Comissões com tal autoridade, somente na Câmara.

Allen Schick (2007), por sua vez, denominou o período inicial de desenvolvimento das instituições orçamentárias estadunidenses (1789-1921) como de “domínio legislativo”. O *poder da bolsa* havia sido desenhado para restringir a autoridade executiva, de modo que as agências federais não poderiam gastar dinheiro sem autorização prévia do Congresso e em desconformidade com as especificações detalhadas nas apropriações (*line-item appropriation*). Nesse período inicial, o presidente tinha um papel limitado na supervisão das finanças federais e muitas agências submetiam suas propostas de despesas diretamente aos comitês congressuais, sem prévia revisão do Executivo e sem que houvesse uma coordenação para assegurar que o conjunto de propostas estivesse dentro de um patamar aceitável e em conformidade com diretrizes nacionais (SCHICK, 2007, p. 14).

Apesar das várias inconsistências no sistema orçamentário assim desenvolvido, não haveria qualquer movimento de reforma gerencial em tais práticas até a administração do Presidente Taft, com a criação da Comissão de Economia e Eficiência (1908-1912). Os objetivos da Comissão Taft se relacionariam com o estabelecimento do orçamento como programa financeiro anual; organização e atividades do governo federal; problemas de pessoal; contabilidade e relatórios financeiros e métodos e processos empresariais no Governo. Contudo, houve embate entre o Congresso e o Presidente da República por volta de 1912, inclusive quanto à forma de submissão das propostas orçamentárias dos departamentos e órgãos, bem como sobre a proposta de orçamento nacional (BURKHEAD, 1971; WINFREE, 2019).

As primeiras leis estaduais americanas autorizando os governadores a elaborarem a proposta orçamentária a ser submetida ao Legislativo foram decretadas no período de 1910 a 1913, e foram intensificadas por volta de 1920. Em 1916, em Maryland, foi estabelecido um sistema orçamentário forte que continha, inclusive,

uma cláusula de proibição de aumento de despesa por parte do Legislativo; o mesmo ocorreria no Estado de Nova York, fortalecendo o papel do Executivo relativamente ao orçamento. Todavia, “o sistema de aumento por parte do Legislativo continuou a ser uma característica dos sistemas orçamentários americanos” (BURKHEAD, 1971, p. 33).

A adoção de um sistema orçamentário federal de inteira responsabilidade do Poder Executivo somente ocorreria a partir de 1921 com a aprovação da *Lei de Orçamento e Contabilidade* (BURKHEAD, 1971, p. 33). Esse segundo período, caracterizado como de “domínio presidencial”, iria de 1921 a 1974 (SCHICK, 2007). O *Budget and Accounting Act* de 1921 posicionou o presidente como figura central do processo orçamentário, podendo definir a agenda legislativa e guiar as decisões políticas por meio do orçamento anual (WINFREE, 2019, p. 99). Para Schick (2007), a principal mudança seria a de atribuir um papel formal ao presidente na orçamentação antes da atuação congressual, de modo que se exigia a submissão, pelo presidente, de um orçamento anual ao Congresso, impedindo as agências de entregarem suas propostas diretamente ao Parlamento.

A *Lei de Orçamento e Contabilidade* também criaria várias instituições que serviriam para executar o processo de elaboração do orçamento e propiciar a supervisão diretamente ao Congresso, de que são exemplo o *Escritório de Orçamento (Bureau of the Budget)*, dentro do Departamento do Tesouro, e o *Escritório Central de Contabilidade (General Accounting Office)*. A expectativa final era de que, como o Congresso examinaria a proposta do Executivo antes de tomar suas próprias decisões, isso faria com que sua atuação se desse de forma mais coordenada e disciplinada relativamente à atuação fragmentada característica do arranjo institucional anterior. Para Schick (2007) haveria um terceiro período do processo orçamentário nos Estados Unidos, que iria de 1974 a 2005, caracterizado por uma permanente luta e disputa entre Executivo e Legislativo pela dominância orçamentária.

De forma similar ao desenvolvimento e formação dos Estados nacionais, as técnicas orçamentárias também não se desenvolveram uniformemente em todos os governos, não sendo possível se identificar um conjunto de influências que tenham atuado de forma idêntica em todos os países (BURKHEAD, 1971).

Como destaca Baleeiro (2006, p. 412), “a origem do orçamento não se prende a elucubrações de técnicos, nem a preocupação de racionalizar a máquina financeira. Uma penosa e multissecular cadeia de lutas políticas tornou a elaboração orçamentária indispensável ao equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder”.

O desenvolvimento das instituições orçamentárias nos três países utilizados como exemplo (Inglaterra, França e Estados Unidos) evidencia que os percursos

históricos foram bastante diferentes, implicando diversas formas ou padrões de relacionamento entre Executivo e Legislativo. Ademais, mesmo analisando-se cada um desses países separadamente, percebe-se uma evolução nas relações estabelecidas, que ora apresentam dominância do Poder Legislativo, ora do Poder Executivo, implicando uma diversidade de prerrogativas e atribuições. Por último, há que se destacar que tais relações não são estanques e imutáveis e são profundamente influenciadas, tanto por contextos políticos e econômicos diversos, quanto por modificações constitucionais e legais que condicionam fortemente o processo orçamentário.

#### **1.4 INTERVENCIÓNISMO ESTATAL, *WELFARE STATE* E DESENVOLVIMENTOS ULTERIORES**

O panorama político das revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII e o surgimento do constitucionalismo moderno haviam criado as condições necessárias ao surgimento do Estado fiscal clássico ou liberal, ou, ainda, do “Estado Guarda Noturno” (TORRES, 2000). Nessa sua fase inicial, o orçamento público, mera relação de receitas e despesas informada pelos princípios do liberalismo, refletia a ideia de que a atividade financeira estatal “deveria restringir-se ao indispensável à satisfação das necessidades primárias do Estado (segurança interna e externa, justiça etc.), vedada qualquer ingerência na ordem econômica e social” (SILVA, 1973, p. 2).

Contudo, o século XX assistirá à emergência e à constituição do Estado de bem-estar social (*Welfare State*), influenciado pelas ideias keynesianas de ampliação das fontes de receita e de prestações públicas. Efetivamente, a partir da publicação do livro *Teoria geral do juro, do emprego e da moeda*, em 1936, de John Maynard Keynes, passou-se a defender a importância da função estabilizadora do Estado em face das alterações econômicas, em contraposição à antiga crença na capacidade de autoajuste do mercado (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 14). Keynes defendia a ideia dos orçamentos deficitários, a fim de que o Estado pudesse aplicar em investimentos públicos, gerando o pleno emprego e combatendo as crises cíclicas do capitalismo.

A intervenção estatal na ordem econômica e social produzirá reflexos importantes na configuração da peça orçamentária, à qual serão agregadas novas funções. Por isso, o orçamento se tornará, também, um instrumento de programação econômica, de ação governamental e de política fiscal, com vistas a influir na economia global do país (SILVA, 1973).

Em outros termos, com o reconhecimento da importância do gasto público no sistema econômico, o orçamento público “passou a ser sistematicamente utilizado como instrumento da política fiscal do governo, isto é, de sua ação que visava à

estabilização ou à ampliação dos níveis da atividade econômica” (GIACOMONI, 2007, p. 58).

As consequências da crescente intervenção do Estado na economia e os reflexos gerados nas instituições orçamentárias do século XX são apontados por Baleeiro (2006, p. 423):

O profundo e crescente intervencionismo do Estado na economia, dirigindo-a e rechaçando os postulados clássicos e liberais, não poderia deixar de imprimir sua marca no orçamento.

De plano político de governo, em sentido restrito, ele se inclina a transformar-se, depois da Segunda Guerra, em alavanca do comando da conjuntura econômica. As ideias e práticas buscam empregar o orçamento como o aparelho para combater fases de depressão e de desemprego, promover investimentos, ou para conter as quadras inflacionárias. Os velhos princípios da técnica orçamentária, consagrados pelas gerações anteriores, vergam ao peso dessa tarefa enorme.

Os governos contemporâneos não se resignam a planejar apenas a administração. Querem planejar a economia e colocá-la como centro da política.

O orçamento já não é apenas político: tende a envolver toda a economia nacional, inclusive o setor privado.

Para os constituintes de 1787 ou de 1789, a proposição de uma lei nada tinha que ver com as necessidades governamentais, visto que a lei não era considerada um instrumento de governo, mas apenas limitação da liberdade individual (FERREIRA FILHO, 2007). Todavia, as modificações do século XX farão com que a lei se torne *expressão de uma vontade política*, e, nesse contexto, “passa a ser menos uma limitação ao poder do que um instrumento desse poder, o instrumento de uma política” (FERREIRA FILHO, 2007, p. 79). A lei assumirá, portanto, o caráter de *ferramenta* e, nessa qualidade, será um meio para a realização de objetivos determinados, em consonância à aprovação popular.

O intervencionismo estatal crescente trará incompatibilidades entre o processo tradicional de debate público, inerente aos Parlamentos, e as questões econômicas submetidas à sua apreciação. Em primeiro lugar, pelo sigilo que muitas das medidas irão requisitar; em segundo lugar, pela presteza exigida para a tomada de decisões. Ademais, a intervenção do Estado no domínio econômico requer flexibilidade para o alcance de suas finalidades, não se ajustando à rigidez legal (FERREIRA FILHO, 2007).

Com o advento do Estado social foram alargadas as competências exercidas pelo poder público e o Poder Executivo assumirá parte significativa dessas novas incumbências. A emergência da sociedade técnica, que requer respostas prontas e rápidas para questões novas, particularizadas e de crescente complexidade, torna

necessário que se recorra a especialistas, criando um conflito potencial entre o tecnocrata e o político. O Estado social e a sociedade técnica irão exigir do Legislativo um preparo técnico por vezes inexistente em um órgão de mandatários eleitos, e a celeridade da sociedade técnica nem sempre se mostra compatível com o tempo do processo legislativo tradicional. Isso fomentou o desenvolvimento de uma teoria ancorada na convicção de que o Legislativo não estaria apto a exercer a função legislativa na sociedade técnica (CLÈVE, 2019).

As características da concepção liberal da lei – generalidade e abstração – cederão espaço, na segunda metade do século XX, com o aparecimento das chamadas leis-medida e leis de plano, para a regulação de situações transitórias, emergentes e conjunturais. As épocas modernas serão marcadas pela *pulverização* do direito legislado, provocada pela multiplicação de leis de caráter setorial e temporal, de reduzida generalidade ou de baixo grau de abstração (COELHO, 2018).

A crescente complexidade da vida social irá requerer que a legislação assuma um caráter eminentemente técnico e o Parlamento, “por sua própria natureza, composição e modo de funcionamento, foi se tornando incapaz de legislar diretamente, do que restou transferida para o Executivo a iniciativa das leis mais relevantes” (COELHO, 2018, p. 216). Naturalmente, normas produzidas pela Administração assumirão as funções reguladoras que antes se consideravam privativas do Poder Legislativo (CÓRDOBA, 2005).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2007, p. 124) resume com precisão tal inflexão:

De fato, a principal razão do engrandecimento do Executivo, de sua transformação em governo, está nas tarefas novas que o Estado assumiu, desde que interveio no domínio econômico e social. A incapacidade de as assembleias desempenharem as tarefas exigidas do *Welfare State* produziu a multiplicação das missões que o Executivo contemporâneo é chamado a desempenhar. Pode-se dizer, sem exagero, que a missão econômico-social do Estado-Providência passou inteira para as mãos do Executivo tradicional, o governo, na linguagem das novas Constituições.

Em verdade, o Executivo estava em melhor situação para convenientemente desempenhá-las. Sua estrutura permite a tomada de decisões mais prontas, com segurança de sigilo e possibilidade de adaptação flexível a peculiaridades regionais e a alterações circunstanciais ou conjunturais. Assim, um fator técnico impulsionou o crescimento do Executivo (FERREIRA FILHO, 2007, p. 124).

Principalmente depois de 1920, ocorre uma paralisia dos Parlamentos, que, paulatinamente, abdicam de sua hegemonia e preeminência. A decadência do Parlamento teve como contrapartida o engrandecimento do Executivo, significativamente retratado em Constituições posteriores à Segunda Guerra Mundial, que o retratam como poder governamental, como governo (FERREIRA FILHO, 2007).

O alargamento dos direitos políticos até o reconhecimento do sufrágio universal masculino e feminino também implicaria uma mudança profunda na própria estrutura do Estado representativo e no próprio sistema de representação, fazendo com que os sujeitos políticos relevantes fossem cada vez menos os indivíduos singulares, e mais os grupos, grandes organizações, associações diversas, sindicatos, partidos das mais diversas ideologias (BOBBIO, 1999; BOBBIO, 2018). Questionamentos acerca da identificação do interesse nacional com o interesse do próprio grupo e de uma eventual apropriação de um pelo outro, bem como acerca do critério capaz de permitir a distinção entre o interesse geral e o interesse particular, proliferarão com frequência (BOBBIO, 2018).

Efetivamente, tudo mudaria com o sufrágio universal, visto que os parlamentos deixarão de ser o lugar da identidade ideológica e de expressão de uma classe dominante coesa, surgindo fissuras relevantes no seio das classes legislativas que darão lugar aos partidos políticos organizados. O debate parlamentar irá se contaminar pelas diferenças ideológicas e por diversas posições e concepções acerca do papel do Estado (CLÈVE, 2019).

Quando os proprietários eram os únicos que tinham direito de voto, era natural que solicitassem ao poder público apenas o exercício da função primária de defesa da propriedade; contudo, com a extensão do direito de voto, tornou-se inevitável a pressão popular para o oferecimento de outras prestações estatais e, por meio da representação e dos partidos políticos, que tais demandas fossem processadas e veiculadas nos parlamentos. Tal processo de emancipação representará uma fonte inesgotável de crescentes demandas sociais a requererem atenção e resposta dos governos nacionais.

Efetivamente, se a filosofia da democracia do século XVIII estava ancorada na *vontade geral* (*volonté générale*) e no *bem comum*, o “farol orientador da política, que sempre é fácil de definir e pode ser percebido por toda pessoa normal por meio da argumentação racional” (SCHUMPETER, 2017, p. 339), o século XX traria a convicção de que, para os diversos grupos e indivíduos, “o bem comum está fadado a significar coisas diferentes” (SCHUMPETER, 2017, p. 341), em razão de diferenças irrefutáveis de valores supremos. Assim, não existe um bem comum inequivocamente determinado e discernível por todos. A lei passará a representar a concepção política do grupo majoritário no seio do Parlamento e não a expressão da vontade geral.

O reflexo das mudanças sociais e de representação também repercutirão, como não poderia deixar de ser, no orçamento. O aspecto político, central e primordial do orçamento também sofre evolução, recebendo *novas camadas de*

*significação*. Deixa de constituir tão somente o exercício de uma limitação do rei pelo Parlamento, para, em decorrência da ampliação do sufrágio, revelar uma disputa alocativa dos recursos públicos ou, como quer Baleeiro (2006, p. 411), para revelar “em proveito de que grupos sociais e regiões ou para solução de que problemas e necessidades funcionará precipuamente a aparelhagem dos serviços públicos”. Ademais, nessa conjuntura, o orçamento representará a “expressão dos anseios e interesses representados pela maioria parlamentar”, materializando “o plano político e administrativo da maioria” (BALEIRO, 2006, p. 422).

Em substituição à teoria democrática clássica, surge outra teoria democrática, que considera o método democrático como o “sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo” (SCHUMPETER, 2017, p. 366). Tal visão sublinha a importância da liderança política que organiza as volições de grupo por meio de pautas adequadas em uma competição pelo voto livre, substituindo o conceito clássico de “*volonté générale*” pela *vontade da maioria* como método de tomada de decisão. Trata-se da visão *mínima e procedimentalista da democracia*, caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos (BOBBIO, 2018; SCHUMPETER, 2017; PRZEWORSKI, 2019).

O aparelho estatal também sofreu o impacto do crescente intervencionismo, tendo por consequência o contínuo crescimento do aparato burocrático, organizado hierarquicamente, em amplitude compatível com as crescentes funções estatais (saúde, educação, investimentos, saneamento básico, cultura, agricultura).

Esse conjunto de mudanças trará reflexos importantes para os orçamentos públicos. Em primeiro lugar, são acrescidas novas camadas de significação política para além dos contornos de limitação recíproca dos poderes estatais, associadas à representação por meio dos partidos políticos e ao conjunto de interesses envolvidos na disputa alocativa da sociedade. Em segundo lugar, a ampliação das funções estatais decorrente do crescente intervencionismo tornará o processo de elaboração do orçamento, gradativamente mais complexo, dada a multiplicidade crescente de órgãos e agências no interior do aparelho de Estado. Um sistema orçamentário se desenvolve, aceleradamente, na esteira da regra francesa das *quatro fases alternadas* (*quatre temps alternés*) por meio do encadeamento das atividades de *elaboração, aprovação, execução e controle* da peça orçamentária.

Para tanto, seria necessária a extensão da linha de responsabilidade do Executivo em relação aos órgãos administrativos de sua estrutura, processo nem sempre linear, como testemunhamos no exemplo estadunidense. Assim, o Executivo, ao se

encarregar da supervisão geral dos assuntos administrativos, deve ser capaz de controlar a administração e de coordenar, internamente, a elaboração da proposta orçamentária a ser submetida ao Poder Legislativo. Por isso, a formalização do orçamento representará uma revolução copernicana no processo de elaboração da peça orçamentária, reforçando o papel do Executivo em detrimento do poder do Legislativo. Destarte, aqui também um fator técnico impulsionaria e fortaleceria o Poder Executivo na disputa pelo protagonismo orçamentário:

as governments expanded during the 19th century, it became increasingly desirable to co-ordinate the claims on their finances by preparing comprehensive budgets. Rather than propose or decide revenues and expenditures in bits and pieces, the budget enabled the government to present the legislature a complete picture of public finance. The formalisation of budgeting coincided with other major reforms in public administration, such as professionalisation of the civil service, standardisation of accounts, and the bureaucratisation of government operations [...] **The formalisation of budgeting did more than rationalise public administration; it also altered the balance of financial power between governments and legislatures.** With government decisions on the budget preceding legislative action, tax legislation and appropriations were either constrained or strongly influenced by the government's preferences. Even those parliaments which retained legal authority to deviate from the government's budget were politically subordinated to its dictates. It became common in developed countries to assess legislative revenue and spending decisions in the light of the executive's budget recommendations. The budget became the authoritative metric for measuring legislative action. **The budget impelled a Copernican revolution in public finance. The legislative supremacy which had been hard earned in centuries of struggle was surrendered on the battlefield of executive budgets** (SCHICK, 2002, p. 20-21, grifos nossos).

O surgimento da sociedade técnica e a crescente especialização de funções também implicaram modificações na peça orçamentária. Alguns viram no crescimento dos aspectos técnicos e administrativos do orçamento uma superação de seus aspectos políticos (VIANA, 1950; SANT'ANNA E SILVA, 1962; GIACOMONI, 2018). Giacomoni (2018, p. 55-56) enxergará uma evolução do orçamento tradicional, cuja principal função seria a de *controle político*, para o orçamento moderno, com o predomínio da *função de administração*, em decorrência do desenvolvimento crescente de novas técnicas orçamentárias, que sobrepujariam o controle político. Embora não se possa concordar com a superação apontada, deve-se registrar que há, inegavelmente, um crescimento dos aspectos técnicos e administrativos tanto na elaboração quanto na execução do orçamento público.

Nos moldes constitutivos do Estado liberal,

o problema da eficiência não era, na verdade, essencial. No momento, entretanto, que o Estado se converteu no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um

número crescente de serviços sociais – educação, saúde, cultura, previdência e assistência social, pesquisa científica – e de papéis econômicos – regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura –, nesse momento, o problema da eficiência tornou-se essencial (BRESSER PEREIRA, 2005, p. 242).

A importância crescente do problema da eficiência traria repercussões significativas para o orçamento público. Gradativamente, serão estabelecidos critérios de classificação das despesas, como a classificação por *elementos de despesa* (pessoal, custeio, investimento e suas respectivas desagregações, que permitem visualização detalhada do tipo de gasto); a *classificação funcional* (grandes áreas de despesas ou funções de governo); a classificação por *unidades organizacionais* (órgãos e agências encarregados da execução da despesa); e a *classificação por programas*, ou programática (instrumento de organização da atuação estatal para o alcance de determinadas finalidades). Como destaca Burkhead (1971, p. 145), a classificação seria “a chave estrutural para a organização consciente e racional do orçamento do Governo. A maneira pela qual os itens de receita e despesa são agrupados é determinada, e também determina, a natureza das decisões que podem ser tomadas no processo orçamentário”.

A forma de classificação mais tradicional é aquela baseada nos elementos ou itens de despesa, que também é referida como classificação de *natureza contábil*. Nos Estados Unidos, a sua introdução acompanhou a onda reformista dos orçamentos municipais a partir de 1907. A Comissão Taft apresentou, em 1912, contas orçamentárias com base nos elementos de despesa para todos os órgãos de departamentos federais (BURKHEAD, 1971). A classificação por elementos de despesa foi considerada, à época, como um “grande aperfeiçoamento da técnica orçamentária”, visto que “servia admiravelmente para o estabelecimento de um controle rigoroso sobre as despesas, além de limitar severamente o arbítrio dos funcionários responsáveis” (BURKHEAD, 1971, p. 167). Com isso, sistemas contábeis governamentais puderam ser articulados às contas orçamentárias, ensejando uniformização e consolidação dos tipos de despesas realizadas pelo governo, e propiciando o surgimento da responsabilidade contábil e o desenvolvimento das atividades de controle e de auditoria, visto que os recursos somente podiam ser comprometidos em relação aos elementos especificados.

Efetivamente, as primeiras apropriações do governo federal estadunidense não se encontravam associadas a critérios classificatórios, muito embora já especificassem as despesas autorizadas pelo Legislativo e respectivas dotações, como se pode perceber do ilustrativo exemplo destas *apropriações de 1799* (SCHICK, 2007, p. 11):

For expenses of firewood, stationery, printing, rent, and all other contingencies in the treasurer's office, six hundred dollars. [...]

For the purchase of ironmongery, lead, wool, coals, stationery, office furniture, and for all other contingencies of the establishment of the mint, six thousand three hundred dollars.

A importância da técnica orçamentária para o governo federal seria acentuada em 1912 pela Comissão Taft. Experiências iniciais ocorreram nos anos de 1913-1915 em Nova Iorque por meio de classificações orçamentárias por tarefas, com unidades físicas de medida, custos unitários e totais e um desdobramento de gastos com os elementos de despesa (BURKHEAD, 1971). Referências ocasionais à técnica do *desempenho* na elaboração orçamentária também são encontradas durante a década de 1920-30.

Todavia, será após a Segunda Guerra Mundial que o ímpeto reformista crescerá com maior intensidade. Sob a rubrica de “orçamento de desempenho”, procurar-se-á deslocar a ênfase orçamentária dos insumos (*inputs*) para os produtos (*outputs*). Para Burkhead (1971, p. 175), o orçamento de desempenho seria “aquele que melhor se associa a uma classificação focalizando aquilo que o Governo faz, de preferência aquilo que adquire”, transferindo “a ênfase dos meios de realização para a realização em si mesma”.

Tal expressão estaria associada, assim, a uma apresentação de orçamento que enfatizasse os produtos e não os insumos relacionados a operações governamentais e, adicionalmente, a uma reestruturação das operações governamentais com base em programas e atividades que gerassem aqueles produtos (DIAMOND, 2006).

A primeira Comissão de Organização do Setor Executivo do Governo (*Comissão Hoover*), em 1949, traria um relatório sobre técnica orçamentária e contabilidade, tendo, como primeira recomendação, a de que o orçamento federal fosse “inteiramente reformulado pela adoção de um orçamento baseado em funções, atividades e projetos”, denominado de “orçamento de desempenho” (BURKHEAD, 1971, P. 177). A complexidade do governo moderno, com múltiplos programas e órgãos, seria um dos fatores centrais para o crescente interesse no orçamento de desempenho (BURKHEAD, 1971, p. 182), embora os partidários da economia e eficiência também pretendessem, com sua adoção, imediatas reduções de impostos.

Em 1965, a Organização das Nações Unidas (ONU), em face da importância da temática orçamentária, reconheceria que “o sistema atual para elaboração do orçamento não oferece informações sobre o que o governo está realmente realizando e o que obtém em troca do dinheiro dispendido” (ONU, 1971, p. 26), e publicaria o *Manual de orçamento por programas e realizações*. Em seu Manual, a ONU apresentaria a definição de “orçamento por programas e realizações” como “aquele

em que se apresentam os propósitos e objetivos para os quais se solicitam as dotações, os custos dos programas propostos para alcançar esses objetivos, e os dados quantitativos que permitam medir as realizações e o trabalho de cada programa” (ONU, 1971, p. 28).

Percebe-se, pelas definições, que as expressões “orçamento por programas” e “orçamento de desempenho” são utilizadas como sinônimos (DIAMOND, 2006; GIACOMONI, 2018). Efetivamente, a imprecisão conceitual e a utilização intercambiável dos termos *orçamento de desempenho* e *orçamento-programa* tem sido recorrentemente apontadas (BURKHEAD, 1971; DIAMOND, 2006; OECD, 2007; WILDAVSKY, 1982).

Com a publicação do Manual de Orçamento por Programa e de Desempenho pela ONU, o uso do orçamento por programas foi reforçado como ferramenta de planejamento do desenvolvimento. Na década de 1960, quase 50 países introduziram variantes do orçamento por programas e de resultados (DIAMOND, 2006, p. 97). Todavia, se a proliferação das iniciativas de reforma orçamentária foi ampla, a partir da influência das técnicas orçamentárias desenvolvidas principalmente nos Estados Unidos, sua implementação se revelaria particularmente difícil (DIAMOND, 2006; SCHICK, 2003; WILDAVSKY, 2001; BLÖNDAL; KRAAN; RUFFNER, 2003).

Efetivamente, se os esforços iniciais para introdução do *orçamento de desempenho* ou *orçamento-programa* datariam das décadas de 1950 e 1960 nos Estados Unidos, a expressão “novo orçamento de desempenho” seria utilizada, cerca de 40 anos depois, para categorizar o novo ímpeto reformista da década de 1990, que também surgiu com objetivos similares de tornar o processo orçamentário federal mais baseado em resultados, com referências específicas ao uso de informação sobre desempenho para orçamentação (DIAMOND, 2006). O ressurgimento de iniciativas com objetivos similares, quase meio século depois, serve como prova das dificuldades de implementação das reformas propostas. Assim, ao mesmo tempo que a ideia persiste, as dificuldades de sua concretização também permanecem.

Blöndal, Kraan e Ruffner (2003, p. 31-32) traçam brevemente o longo e irregular retrospecto do conceito de *orçamento de desempenho* nos Estados Unidos, associando-o a várias outras iniciativas de reforma orçamentária originadas naquele país, de ampla repercussão mundial, e que também fracassaram em seus objetivos de aprimoramento do processo orçamentário:

Performance budgeting has a long, if irregular, history on the budget process in the United States, and previous initiatives regardless of their success have been models for the international community. However, 40 years of initiatives to better manage programmes and improve budgetary decision-making have failed to make a substantial

impact on the budget process. The alphabet soup of PPBS [planning, programming budgeting system], MBO and ZBB [zero-based budgeting] which began in the 1960s and 1970s all failed to last on a government-wide basis [...].

Uma das hipóteses para a difícil implementação prática do orçamento de desempenho é a de que o ambiente mais amplo da gestão pública não estivesse orientado para resultados. Assim os governos não poderiam *alocar por resultados*, se a gestão pública, de forma mais ampla, não *gerisse por resultados*. É o que destaca Allen Schick (2003, p. 100):

Rather than the budget leveraging and defining management, it is management that sets the condition under which budgets are made and implemented. If managerial conditions discourage performance, the budget will not be oriented to performance. One important implication of this hypothesis is that is futile to reform budgeting without first reforming to overall managerial framework.

De forma resumida, tal hipótese enfatiza que: “Governments that do not manage for results do not budget for results” (SCHICK, 2003, p. 102).

Outra hipótese para as dificuldades de implementação da onda reformista deriva do fato de o Poder Legislativo ter sido amplamente negligenciado no primeiro estágio das propostas de reforma, que se concentraram em melhorar a transparência e a eficiência da administração orçamentária dentro do Poder Executivo (SANTISO, 2006).

Há outras hipóteses. Wildavsky (1982a; 1982b) procurou investigar as condições específicas existentes no Ministério da Defesa que teriam permitido o surgimento do orçamento-programa, e a ausência de muitas delas para uma *introdução por atacado* em outros órgãos. Ademais, ressaltaria os prejuízos, para a análise de políticas públicas, do *casamento forçado* com o orçamento, em decorrência dos limites fixos de prazo impostos pelo processo orçamentário (WILDAVSKY, 1982b, p. 208) e a produção de “vasta quantidade de informação rudimentar caracterizada por uma quantificação prematura de itens irrelevantes” (WILDAVSKY, 1982b, p. 203). Assim, a sobrecarga de dados, os altos custos das análises de políticas, o entrincheiramento de uma estrutura de interesses nos órgãos, os prazos peremptórios do processo orçamentário, seriam alguns dos obstáculos para a introdução do novo modelo.

Ademais, salientará o *incrementalismo* ordinário do processo alocativo:

O principal fator determinante do orçamento deste exercício é o orçamento do último exercício financeiro. A maior parcela do orçamento é produto de decisões pretéritas. O orçamento pode ser concebido como um iceberg em que a maior parcela encontra-se submersa, fora do controle dos agentes. Orçamentação é um processo incremental, e não de ampla revisão. A sabedoria sobre o orçamento de uma

agência consiste em que as previsões orçamentárias não são ativamente revisadas a cada ano, no sentido de se reconsiderar o valor de cada um dos programas existentes em comparação com alternativas alocativas possíveis. Ao contrário, tal orçamento é baseado no último orçamento da agência, com especial atenção para estreita margem de acréscimos ou decréscimos nas dotações [tradução livre] (WILDAVSKY; CAIDEN, 2004, p. 46).

Por último, talvez a questão mais importante seja que muitas das pretendidas reformas orçamentárias se esquecem do fato fundamental de que “the budget is inextricably linked to the political system” (WILDAVSKY, 2001, p. 60) e, sendo uma expressão do sistema político, alterações drásticas não poderiam ser feitas em sua estrutura sem que se alterasse a distribuição de poder e influência existentes. Nos exatos termos de Wildavsky: “no significant change can be made in the budgetary process without affecting the political process” (WILDAVSKY, 2001, p. 60). E, por não reconhecerem tais questões fundamentais, as reformas orçamentárias teriam falhado em seus propósitos. Tais questões indicam a enorme complexidade – técnica e política – envolvida nas grandes propostas de reformas orçamentárias.

O *Estado de Bem-Estar Social* também atravessaria crises, notadamente uma de cunho fiscal, que acarretaria novo debate quanto às funções que lhe devem ser atribuídas e implicaria novas perspectivas de reengenharia estatal e de mudança do modelo burocrático de gestão pública. Esta crise do *Welfare State*, nas décadas de 1980 e 1990, traria impactos no perfil da Constituição Orçamentária (TORRES, 2010). Como bem ilustra Ricardo Lobo Torres (2010, p. 13):

No final da década de 1970, após as sucessivas crises do petróleo, o Estado de Bem-estar Social passa a sofrer séria contestação, em virtude do crescimento insustentável da dívida pública, dos orçamentos repetidamente deficitários, da recessão econômica e do abuso na concessão de benefícios com os dinheiros públicos; a sua dimensão assistencialista conduz ao incremento das despesas com a previdência e a seguridade social sem a contrapartida da entrada de ingressos compatíveis com o volume dos encargos e, não raro, com o seu custeio pela incidência exageradamente progressiva dos impostos.

Novos desafios e futuras crises parecem ser elementos absolutamente inerentes ao desenvolvimento das funções estatais e ao próprio funcionamento das sociedades políticas. De forma idêntica, a trajetória histórica do orçamento público e do processo orçamentário também sofrerão impactos de mudanças nas instituições políticas. Se, efetivamente, *a história importa* (NORTH, 2002), e condiciona as atuais instituições, por outro lado, ela não ostenta qualquer nota de definitividade e o seu curso prosseguirá com inevitáveis impactos nas instituições orçamentárias examinadas.

De qualquer forma, podemos aderir à definição de orçamento público proposta por Baleeiro (2006, p. 411), em substituição às definições clássicas, como sendo um “ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei”.

Em segundo lugar, podemos registrar que, para nós, o processo orçamentário corresponde ao “encadeamento das atividades de elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento público para o alcance das finalidades políticas definidas na peça orçamentária, em conformidade com as relações estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo”.

Ademais, algumas conclusões bastante preliminares acerca do orçamento e do processo orçamentário são passíveis de registro. Muito embora, o papel do Legislativo tenha evoluído – e sofrido impacto das modificações mais amplas do próprio Estado –, permanece, de modo geral, uma função central, atribuída aos Parlamentos, de *examinar e autorizar receitas e despesas, bem como de assegurar que o orçamento aprovado seja devidamente executado em conformidade com as decisões congressuais* (STAPENHURST, 2008). Por outro lado, embora as legislaturas em todo o mundo tenham o poder constitucional de autorizar os governos a arrecadar receitas e executar despesas, *o exercício desse poder varia amplamente* (STAPENHURST, 2008, p. 53).

E, por fim, sendo o processo orçamentário o *coração das relações entre Executivo e Legislativo* (STAPENHURST, 2008), somente o exame concreto das condições históricas e das regras constitucionais e legais que condicionam tais relações poderá revelar o caráter e os contornos de um *determinado processo orçamentário*. Tais são as investigações que se seguirão para se averiguar, concretamente, em que consistem tais relações no caso brasileiro.