

# Estado brasileiro: origens e formação orçamentária

*Aurélio Wander Bastos*

*Jurista e Cientista Político. Professor Titular da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Presidente da Comissão de Relações Universitárias e Diretor de Pesquisa do LAB.*

## Sumário

### 1 – Preliminares Históricas

- 1.1 – A Ordem Jurídica e o Patrimonialismo de Estado
- 1.2 – Os Novos Rumos Constitucionais

### 2 – A Formação da Infraestrutura Patrimonialista Brasileira

- 2.1 – O Patrimonialismo na República Velha
- 2.2 – A Crise e as Alternativas do Modelo Republicano

### 3 – A Construção Financeira do Estado Moderno

- 3.1 – A Desconstrução do Patrimonialismo de Estado
  - 3.1.1 – A Gênese da Política Orçamentária

3.2. A Gênese do Estado Previdenciário

3.3 – O Estado Liberal-Democrático

#### 4 – A Lei Orçamentária de 1964, vigente

4.1 – O Projeto Orçamentário de 1967

4.2 – O Estado Pleniprovedor e a Década Perdida

4.3 – Pressupostos da Responsabilidade Fiscal

#### 5 – Conclusão

#### I – Preliminares Históricas

Este artigo procura, predominantemente, analisar a história da infraestrutura do Estado brasileiro, incluindo suas resistências burocráticas, comparadamente, com a evolução da ordem constitucional e seus efeitos em relação às políticas orçamentárias e à administração pública. Para alcançar esses objetivos, fizemos esta Preliminar Histórica sobre a dinâmica evolutiva do Estado brasileiro, procurando demonstrar as resistências patrimoniais e administrativas da burocracia do Estado em relação à Constituição e, muitas vezes, à própria legislação, reduzidas na sua apreciação tradicional às práticas do administrador público, quando “não” definidas na legislação penal e administrativa.

Por outro lado, ressaltamos, por motivos de recuperação, a história das práticas do Estado patrimonialista brasileiro, com as suas especiais inclinações fáticas e, mais recentemente, a prevalência crescente do Estado previdenciário, no contexto das políticas institucionais e financeiras brasileiras. Nesta linha, não evoluímos no nosso estudo sobre questões constitucionais propriamente ditas nem sobre o controle de setores sociais sobre o Estado, preocupando-nos, essencialmente, com a dissensão coordenada entre as normas superiores (leis complementares e ordinárias) e os decretos e com as portarias e as práticas burocráticas.

Nesse sentido, a dissensão entre a ordem constitucional e a infraestrutura administrativa do Estado não é apenas um fenômeno que marcou a história institucional brasileira, mas também as relações econômicas, principalmente porque o Estado constitucional não se definia(e) em função dos seus pressupostos legais, mas, quase sempre, em função da ordem administrativa, de sua infraestrutura e de seus suportes políticos, econômicos e de controle. Dessa forma, ressaltamos um especial fenômeno em que os mecanismos de administração muitas vezes, ou quase sempre, sobrepõem-se à ordem constitucional.

Na verdade, essa dissensão entre o Estado constitucional e a infraestrutura do Estado é um importante indicador para a leitura e a compreensão das crises que afetam a formação política e econômica do Brasil. Assim, a percepção compreensiva dessa flutuação de relações permitirá a superação determinante das clássicas tabelas de etapas rígidas da evolução histórica dos países metropolitanos,<sup>1</sup> de grandes efeitos políticos sobre o reconhecimento de especiais modelos alternativos de desenvolvimento.

É possível que o modelo de etapas históricas esteja mais voltado para os estudos da evolução das sociedades europeias metropolitanas e não, propriamente, para os países colonizados, modernamente reconhecidos como países dependentes (emergentes) no contexto. A inaplicabilidade direta desse modelo demonstra que o processo de evolução colonial, no Brasil, desenvolveu-se em condições paradoxais, permitindo a convivência entre a grande propriedade sesmeira, de natureza semifeudal, e a mão de obra escrava, por cerca de mais de 300 anos, o que se reproduziu no desenvolvimento nacional futuro.

### 1.1 – A Ordem Jurídica e o Patrimonialismo de Estado

Essa especial experiência patrimonialista, originariamente vinculada à exploração da terra, como patrimônio autônomo, e as formas sucessivas de manifestação, suscetíveis apenas aos comandos do seu titular,<sup>2</sup> nem sempre estiveram sujeitas aos mesmos grupos ou setores sociais que dominaram os diferentes ciclos econômicos, mas também àqueles que, por seus interesses e postulados, integraram a estrutura do Estado e mesmo o mercado e a economia moderna. Dessa forma, apesar de a grande propriedade ser a referência essencial do colonialismo patrimonialista, os seus titulares se alternavam no cultivo e na exploração da cana-de-açúcar e do café e na criação pastoril etc.<sup>3</sup>

Por outro lado, à medida que o patrimonialismo remanesceu como indicativo da infraestrutura, a nova ordem jurídica, por meios racionais, para alcançar novos fins, tem procurado reordenar (desde a Constituição de 1934) as práticas financeiras das relações entre os poderes públicos e a implementação da vida econômica da sociedade, assim como o liberalismo (europeu) procurou libertar-se da dependência irracional da tradição aristocrática e da burocracia de Estado. Nesse sentido, atribuímos grande relevância ao papel pioneiro da Constituição brasileira de 1934 e, posteriormente, ao da Constituição de 1937, as quais, mesmo nos seus compromissos marcados pela experiência corporativista europeia, seguidos pelo autoritarismo do Estado Novo, representaram um corte profundo com o nosso passado histórico e uma forte abertura para a modernização da economia, da sociedade e do Estado no Brasil.

O sistema patrimonialista, no tempo histórico, traduziu essas práticas de dissensão entre a ordem jurídica e as relações administrativas econômicas que permeiam (permearam) a nossa história, mesmo dos primórdios coloniais, atravessando o período dos barões imperiais e chegando, sob múltiplas formas, à República, depois dos oligarcas e coronéis republicanos. Esse próprio fenômeno se verifica na análise comparada dos Institutos Jurídicos Políticos e Econômicos, da Constituição Imperial de 1824 e da Constituição Republicana de 1891 com a dinâmica da vida econômica, muito embora, neste *paper*, procuremos ressaltá-lo na República, antes de 1934.

Na verdade, essas situações obscurecem(ram) o principal fenômeno do Estado brasileiro: a infraestrutura histórica das instituições estão marcadas pelo patrimonialismo, que tem resistido às mudanças constitucionais e legislativas modernizadoras, provocando sucessivos desvios na cúpula política dos poderes e dos extratos gestores



da administração pública. De qualquer forma, como demonstraremos adiante, esse fenômeno da evolução patrimonialista, a partir da década de 1930, ficou permeado pelas políticas corporativistas, trabalhistas e previdenciárias, resultando em significativos efeitos sobre as políticas orçamentárias.

A nossa experiência de estudos institucionais demonstra que a tradição do Estado brasileiro sempre esteve mais voltada para responder funcionalmente às demandas do patronato estamental, encastelado no Estado e representado nos órgãos políticos e na alta burocracia. Ou seja, na verdade, uma corporação de poder, espécie de estado-maior da estrutura administrativa do Estado, predatória e sem qualquer compromisso com a viabilização da ordem jurídica constitucional e, principalmente, com as práticas políticas e econômicas voltadas para a construção de um Estado gestor, com efetivo reflexo sobre o desenvolvimento econômico-social, presente em todos os âmbitos federativos e nas condutas do gestor público.

Nas linhas argumentativas finais, procuramos, neste *paper*, demonstrar as recentes origens constitucionais do Estado gestor, bem como as dificuldades para se viabilizar a sua implantação, mesmo após as sucessivas emendas constitucionais de reordenação econômica (posteriores a 1995) e as leis regulamentares, relativas aos delitos contra a administração e o patrimônio público. Essas iniciativas jurídicas têm permitido uma significativa evolução da natureza do Estado gestor, a partir da leitura compreensiva da legislação pioneira de Direito comum, comparadamente com a legislação administrativa, complexa e de efeitos punitivos, em relação às condutas anômicas no âmbito da administração.

## 1.2 – Os Novos Rumos Constitucionais

Pareceu-nos, finalmente, necessário desenvolver um estudo, mesmo que superficial, da evolução orçamentária e fiscal nos textos constitucionais, os quais, efetivamente, só vieram ganhar corpo legislativo com a Constituição de 1946. Com base nessa Constituição, foi editada a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964,<sup>4</sup> assinada pelo presidente João Goulart e, por motivos históricos que se presumem, sem qualquer sucesso e sem que ela viesse ser revogada. Pela exiguidade de sua eficácia, não sintonizou as dissensões entre a ordem constitucional e as práticas tributárias, orçamentárias e fiscais. Muito ao contrário, ela não foi imediatamente aplicada pela ascensão revolucionária de 31 de março – 1º de abril de 1964, mas também não foi revogada, sendo aplicada com as dificuldades inerentes até os nossos dias. Esse fato demonstra que, efetivamente, não houve uma ruptura na prática orçamentária brasileira nos mais de 50 anos que seguiram.

Essa iniciativa, de significativa importância, conforme a lei já aqui mencionada, embora estatuísse normas gerais de Direito, para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados e municípios e do Distrito Federal, como observaremos, não teve sucesso e foi sufocada, o que se presume, não apenas pela ação revolucionária, mas, também, pela própria resistência (incipiente) da infraestrutura do Estado burocrático, à época, e do mercado contribuinte brasileiro, inclusive devido à ausência de uma economia sólida de desenvolvimento e à inexistência de uma cultura tributária, em contraposição às práticas patrimonialistas de sonegação e à pressão pela acomodação previdenciária orçamentária.

A incipiente aplicabilidade da pioneira iniciativa inviabilizou uma efetiva sintonia entre a arrecadação orçamentária e as despesas públicas, reproduzindo as dificuldades históricas de articulação tributária federativa e a articulação orçamentária descentralizada, permeada pelos interesses do Estado, quando não oligárquicos e corporativos. A Constituição de 1967, quando foi outorgada, já encontrou vigente a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional, que alterou o Código de 1953), e resguardou as iniciativas do Código Tributário de 1953.<sup>5</sup>

A iniciativa daqueles anos passados, com o evoluir do tempo, provocou efeitos profundamente interruptivos, não apenas no nível da União, mas também na qualidade da administração municipal e na dos estados, resistentes às providências licitatórias mais rígidas e efetivas. As políticas de contenção do *déficit* público, a partir das bases orçamentárias, não evoluíram nos rígidos limites que deveriam presidi-las, e seus efeitos de longo prazo, como veremos, foram amplíssimos.

## 2 – A Formação da Infraestrutura Patrimonialista Brasileira

Os originários compromissos monárquicos da fundação do Estado brasileiro, de remota influência no passado feudal “lusó”, de natureza patrimonialista (e escravista), não propriamente tinham como pressuposto a estabilidade orçamentária, mas, sim, o abastecimento patrimonial da Coroa. Esse fenômeno, num primeiro momento, manifestou-se pela ausência, senão absoluta, de frágeis mecanismos de arrecadação, impróprios desde a Colônia, e durante o Império, pela subtração em espécies de produtos gerados pela mão de obra escrava; e, num segundo momento, devido aos frágeis mecanismos das práticas monopolistas de exportação.<sup>6</sup>

Na verdade, do conceito de patrimonialismo, não podemos dissociar que a infraestrutura econômica do Brasil, mesmo ainda na sua fase colonial, fora articulada para atender às necessidades do mercado externo, sem qualquer preocupação com o mercado interno. Esse sistema se reproduziu na história burocrática do Estado brasileiro, e os seus efeitos se prolongaram (e ainda se prolongam) em ciclos produtivos diferenciados, que retroalimentaram não propriamente a nação, mas o patronato exportador.<sup>7</sup> Será exatamente em função desse comércio que se organizará a sociedade brasileira, a qual, não necessariamente, estava reproduzida nos ideais instituídos da ordem jurídica, quase sempre mais avançada que a burocracia da infraestrutura econômica.

### 2.1 – O Patrimonialismo na República Velha

A estrutura que compunha o “patrimônio” do Estado imperial não propriamente sofreu alterações profundas com o advento da República, cujas bases econômicas se apoiavam na grande propriedade rural exportadora e nos coronéis, seus titulares, que sucederam aos baronatos e passaram a controlar o Estado oligárquico que substituiu a estrutura escravocrata patrimonial, apoiada no trabalho rural, de natureza (semi) servil, sem qualquer tipo de remuneração formal.<sup>8</sup> Na verdade, a República, apesar das profundas modificações de poder, apoiou-se, predominantemente, no patrimonialismo tradicional, em que o Estado funcionava como agente beneficiário das oligarquias.

Esse fenômeno se repetirá na história futura do Brasil (pelo menos predominantemente até 1934-1937 e em 1946), demonstrando que nem sempre a infraestrutura de organização econômica e (ou) social do Estado corresponde aos propósitos legislativos (e burocráticos) instituídos, quem sabe, a fonte de sucessivas crises identificadas ao longo de nossa história. A mesma situação se repetirá sucessivamente



nos períodos dominantes do Estado constitucional, o que não necessariamente ocorre nos períodos em que o Estado constitucional sofre restrições, senão autoritárias, do Estado predominantemente administrativo.

Na verdade, o patrimonialismo brasileiro da primeira República desenvolve-se, principalmente, não em função dos fatores internos, de interesses e necessidades da população, ou, inclusive, do próprio mercado interno, mas, sim, é determinado pelos interesses patronais externos, articulados com o sistema produtivo exportador interno, que acabou evoluindo para atender às contingências de monopólios que viabilizavam as condições de mercado. Dentro desse quadro, as oligarquias produtoras mais se subordinavam aos interesses concorrenciais do mercado externo, atendendo, apenas ocasionalmente, aos interesses residuais do Estado ou aos proclames legislativos.

Esse mecanismo de produção rural, apoiado em processos de arrecadação informal, sem sustentação tributária específica, desenvolveu-se amplamente nos primeiros anos da República, viabilizando, inclusive, não apenas pela transferência de recursos da monocultura, a implantação da indústria de substituição de importações na área têxtil e na de calçados, assim como, em outras áreas de natureza artesanal interna. A conexão, como se verifica, entre a organização social e o modelo de organização do próprio Estado nem sempre esteve absolutamente sintonizada. Mas não há como desconhecer que o incipiente capitalismo industrial evoluiu dos recursos acumulados da monocultura exportadora.

Nesse aspecto, a República proclamada em 1889, com base nos ideais positivistas, teve uma Constituição juridicamente federalista, promulgada em 1891, sem que propugnasse, dado que estava superada

a questão escravocrata, por mudanças na estrutura da propriedade, ou que essas mudanças evoluíssem no sentido de fortalecer políticas de implementação capitalista. Por outro lado, essa Constituição não identificava, propriamente, uma efetiva relação entre os ideais positivistas, absolutamente centralizadores (que, na verdade, correspondiam ao Estado imperial unitário), apoiada em um presidencialismo de natureza forte e concentrada, mas, historicamente frustrado na sua nítida vocação fiscal.

Todavia, na prática, o federalismo republicano evoluiu para políticas administrativas descentralizadas, cuja base econômica não estava apenas comprometida com a produção agrária, mas também se achava descentralizada, e para as políticas de sua exportação, controladas por um municipalismo oligárquico, que, decisivamente, sustentava a “política de governadores” das províncias. Essa especialíssima situação demonstrava que o federalismo constitucional, politicamente, evoluíra para um especial “confederalismo”. Esse confederalismo pragmático entre as províncias definitivamente quebrou a estrutura unitária imperial, a qual, *modus in rebus*, estava nos propósitos dos positivistas (da bandeira nacional) e no federalismo (constitucional).<sup>9</sup>

Economicamente, mesmo na República, a produção e o crescimento se subordinavam às circunstâncias e às contingências extrínsecas. O desenvolvimento não significava a superação do processo produtivo, controlado pelos titulares dos diferentes ciclos econômicos. Esses ciclos, à medida que entravam em crise, mais exatamente provocavam(ram) a substituição do ciclo exportador, que correspondia a outro grupo oligárquico que predominava em outra região do país, ou mesmo superposta àquela em específica decadência. Não necessariamente essa superposição de ciclos significava reformatações do Estado ou da ordem jurídica, que, todavia, se sofriam modifica-

ções, não alteravam as relações produtivas, muito embora ocorressem efeitos precedentes entres os fatores produtivos.

Em meio a esse contexto, cabem duas observações conclusivas: o presidencialismo constitucional, nos seus primeiros tempos, se não perdeu a sua natureza centralizada e concentrada, politicamente, num segundo momento, não conseguiu conter a ação descentralizadora dos estados (antigas províncias) nem na própria estrutura judiciária. Essa situação se refletiu profundamente nas frágeis políticas arrecadatórias da União, a qual favorecia os estados dominados pelas oligarquias municipais e regionais e sua influência nas órbitas fiscais estaduais e na órbita política federal.<sup>10</sup>

Esse quadro, por conseguinte, deixava evidente a fragilidade da administração patrimonial e administrativa da União republicana e, principalmente, tributária do pré-capitalismo emergente, apoiado na grande propriedade agrária e na mão de obra servil. Isso significa que, no tempo, os propósitos fiscais e centralistas da proclamação da República, de certa forma traduzidos no próprio ideal federativo da Constituição de 1891, abolida a mão de obra escrava do processo produtivo, sucumbiram às práticas produtivas e também às tradições institucionais do patrimonialismo imperial, reformatados numa estrutura “federativa pragmaticamente descentralizada”, evitando assim a força conceitual do termo “confederalismo”.

## 2.2. A Crise e as Alternativas do Modelo Republicano

A década de 1920, no seu final, sofreu profunda crise de ruptura, sempre exemplificada pelo *crack* de 1929 e pela crise da Constituição de Weimar, na Alemanha, pela Revolução de 1930, no Brasil, e seus efeitos constitucionais, em 1932, com o Código Eleitoral e

com a Constituição de 1934 e o Estado Novo, em 1937. No início da década de 1930, os modelos internacionais clássicos de Estado, ainda muitos deles monárquicos e absolutistas, começaram a sofrer impactos de desagregação em todo o mundo, inclusive nos Estados Unidos e no Brasil.<sup>11</sup> Os fatores determinantes dessa crise, se não era a questão da gestão patrimonial e administrativa, e muito menos da responsabilidade dos gestores, permitiram o desenvolvimento de novas alternativas aos modelos tradicionais de Estado.

Diferentemente das tradições de organização do Estado, até mesmo o modelo socialista, já em expansão na Europa, que evoluiu numa linha de propósitos que diferenciava os interesses entre produtores e trabalhadores, entre os titulares do capital e os titulares do trabalho, não frutificou no Brasil como resultado institucional.<sup>12</sup> O Brasil não viveu essa experiência, paradoxalmente, devido à própria resistência patrimonialista e oligárquica, que, também paradoxalmente, provocou o desenvolvimento das políticas trabalhistas e previdenciárias, depois da Constituição de 1934, acentuadamente influenciadas pelo corporativismo, que, depois de resistir ao Levante Comunista de 1935, sucumbiu ao projeto autoritário do Estado Novo (1937).

A partir de 1922, muitos movimentos políticos evoluíram no Brasil, nem sempre com preocupações e propósitos socialistas, mas quase sempre de Estado. Eles evoluíram nas corporações militares, tendo num movimento tenentista sua manifestação inaugural e na Coluna Prestes (1926-1927) sua maior expressão revoltosa, assim como no próprio levante (Intentona) de 1935, ou no movimento integralista de 1938. Nas áreas civis, cresceram os partidos ou fracionamentos socialistas, muitos deles inspirados por movimentos internacionais,<sup>13</sup> mas não tiveram influência institucional no Brasil, embora tivessem grande passagem política. Nem ao menos, decisivamente, influencia-



ram o estatismo da indústria de base, que cresceu a partir de 1937, nem mesmo a legislação trabalhista, que se inspirou na ideologia dos movimentos corporativistas europeus (especialmente italiano).<sup>14</sup>

De qualquer forma, o modelo socialista de Estado com base produtiva coletiva se implantou em outros países, a partir de diretrizes econômicas e políticas centralizadas, que não evoluíram (evoluíram) com base na coleta tributária ou nos mecanismos de natureza fiscal. Esses modelos de alimentação tributária do orçamento mais se identificam com as economias de mercado exatamente porque, historicamente, se organizam como um sistema de captação financeira dos recursos (receitas) do Estado capitalista, ao contrário do modelo socialista, que se movimenta em função da coletivização da produção (e da expropriação privada), inicialmente, e da produção direta de bens pelo Estado central, nas etapas subsequentes.

Por outro lado, nos Estados Unidos, palco central da crise econômica de 1929, evoluíram as políticas do “Estado de bem-estar social” (*Welfare State*), as quais, efetivamente, se apresentavam como alternativas economicamente abertas para os modelos até então em discussão. Todavia, as tentativas de aproximação do modelo do *Welfare State*, o qual viabilizou o moderno desenvolvimento dos Estados Unidos da América, não encontraram, no Brasil, as condições de evolução econômica, entre os fatores de produção, que permitissem sua implementação, apesar do governo altamente centralizado (1937-1945), ou, talvez, por isso mesmo, a viabilização de uma economia de mercado, com aberturas sociais e com leve e superficial participação do Estado (aliás, as políticas previdenciárias nos Estados Unidos começaram a se desenvolver em 1939, no exato quadro do *New Deal*).

Nesse sentido, as frágeis políticas de *Welfare State* e as tradições determinantes do patrimonialismo brasileiro não influíram, como ocorreu

no mundo ocidental, na (re)construção econômica do Brasil. Os modelos de Estado corporativista, indicando a necessária convivência entre patrões e empregados, interpuseram-se no quadro conflitivo, com algum sucesso na Europa, mas, na projeção histórica, tiveram restrita influência no Brasil. É inegável, inclusive, a grande resistência da esquerda brasileira ao modelo eleitoral (1932) – Constitucional (1934), demonstrado em 1935, e a forte reação do Estado Novo, em 1937, que resguardou o ideário econômico corporativista, mas esvaziou na forma autoritária-centralizada o modelo político.<sup>15</sup>

A sua influência, todavia, como já observamos, deixou profundas marcas, senão de sua evolução sucessiva, sobre a questão financeira (orçamentária/fiscal), muito embora sem qualquer consecução prática, devido à sua exigibilidade temporal. A Constituição de 1934, porém, se não teve uma nítida inclinação trabalhista e previdenciária, seus pressupostos trabalhistas influenciaram decisivamente o emergente Estado Novo, inclusive na sua formação corporativista e na construção do trabalhismo brasileiro que definiu, constitucional e preliminarmente, as regras de convivência entre “empregadores, empregados e Estado”. Esse princípio tripartite influenciará a história política de arrecadação previdenciária e, ao mesmo tempo, ampliará o espaço de convivência previdenciária entre trabalhadores e empregadores do Estado brasileiro.

### 3 – A Construção Financeira do Estado Moderno

Neste item, vamos demonstrar a desconstrução do patrimonialismo de Estado (ou do patronato) da República velha, evoluindo a partir da influência concomitante dos modelos corporativista, socialista, de bem-estar social (*Welfare State*), social-previdenciário e liberal-



-democrático. Na verdade, não procuramos propriamente identificar a diversidade entre esses modelos, no quadro geral brasileiro, mas, excetuada a fase de debate sobre as alternativas socialistas, que não tiveram qualquer realização prática, e mesmo sobre o modelo do *Welfare State*, que superficialmente influenciou na formação de alguns institutos de Estado, na verdade, os demais modelos influíram concomitantemente no processo de formação institucional do Estado brasileiro.

### 3.1 – A Desconstrução do Patrimonialismo de Estado

O Estado brasileiro, por um período não muito longo, mas diante da efetiva crise agrária e exportadora, do constrangimento político das oligarquias e, muito especialmente, das expectativas de reposicionamento dos militares (1922, 1926-1927 e 1935), não evoluiu na linha de um Estado socialista, assim como não teve história e dinâmica econômica para instalar o Estado ao modelo do *New Deal*, que, decisivamente, foi uma alternativa interna conveniente aos Estados Unidos da América (EUA). No contexto geral das alternativas dominantes à época, o Estado brasileiro mais incorporou, senão pontualmente, o modelo de Estado corporativista. Basicamente, esse contraste deveu-se à grande divergência entre as ações do intervencionismo estatal que permeou (e permeia) a história (recente) do Brasil, reproduzindo uma convivência política de efeitos futuros: a convivência do patronato (político) com o modelo de mercado, suscetível a intervenções estatais e às políticas trabalhistas e previdenciárias.

Nesse sentido, a desconstrução do patrimonialismo de Estado foi provocada pela desarticulação das oligarquias que controlavam a República e pela conseqüente Revolução de 1930, marcada pela Constituição de 1934 e de 1937. Essas duas constituições resultaram da ação de Getúlio Vargas, não só pela sua resistência, como ocorreu

em 1934, como também pela sua ação direta, com a proclamação do Estado Novo. Imediatamente após a Revolução de 1930, Getúlio Vargas criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que, entre as suas competências, incluía supervisionar as entidades previdenciárias. Essas constituições entre si, apesar de suas dessemelhanças institucionais, guardavam também semelhanças ideológicas significativas que traduziam a influência corporativista, abrindo as políticas de confronto, sem que tivessem sucesso absoluto com a infraestrutura patrimonialista, mas que, independentemente dessas observações, marcaram a modernização do Estado brasileiro.

Todavia, as políticas antipatrimonialistas evoluíram no Brasil independentemente desses modelos, sobretudo a partir de 1932, especialmente com a Revolução Paulista,<sup>16</sup> que foi sucedida pelo Código Eleitoral de 1932, base eleitoral da Constituinte de 1933. Na história brasileira, registram-se grandes resistências das oligarquias patrimonialistas, não apenas com relação às frustradas experiências de modelos alternativos de Estado, mas também com relação aos direitos do trabalhador e à definição dos novos direitos previdenciários, que (como observamos), no seu processo de implantação, absorveu linhas gerais do modelo corporativista. Esse seria o exato momento em que o Estado patrimonialista, sempre oculto na máquina burocrática, sofre(u) as suas mais profundas restrições econômicas e de interesse, e, de qualquer forma, encontra(ou) sua dimensão possível de conviver com a ordem imposta pelo Estado Novo.

Coincidentemente, a gênese constitucional da política orçamentária brasileira e a exata discussão sobre as suas primeiras diretivas para a construção do Estado brasileiro moderno estão exatamente na Constituição de 1934. Nela também se concentram as primeiras manifestações constitucionais sobre a definição de política tributária,

trabalhista e previdenciária. Essas articulações foram aprofundadas em dimensões significativas com a construção do Estado Novo, em 1937, mas também com a criação da Justiça do Trabalho.<sup>17</sup> As iniciativas do Estado Novo, também com relação às políticas previdenciárias, foram extensivas, principalmente, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), e a partir da equalização das relações entre empregadores, empregados e Estado, viabilizando o suporte financeiro da Previdência.<sup>18</sup>

A natureza intervencionista do quadro político dominante à época (entre 1937-1945), comprometido com a viabilização da implantação da indústria de base e ancorado numa sólida máquina autoritária, permitiu, paralelamente, que várias iniciativas legislativas de natureza trabalhista e previdenciárias fossem incentivadas pelo Estado. Essas providências viabilizaram a acomodação de novas propostas no quadro da estrutura de interesses burocráticos, comprometidos, ainda, com o patrimonialismo de Estado. Essa nova legislação, na verdade, mesmo com seus reflexos corporativistas, não conseguiu desconstruir absolutamente os fundamentos do Estado tradicional brasileiro (patrimonialista oligárquico), mas, de qualquer forma, passou a conviver com eles, apesar de todos os percalços.

No contexto da evolução do Estado brasileiro, em que os modelos socialista e de bem-estar social não prosperaram, apesar das grandes concessões ao modelo corporativista (mesmo todavia) no quadro da resistência patrimonialista, evoluiu o Estado previdenciário, cuja receita originava-se da arrecadação apoiada em descontos percentuais na folha de pagamento do empregado e dos depósitos obrigacionais patronais e de recursos do Estado. Mas essa política tripartite, de razoável arrecadação trabalhista e patronal, originariamente implementada por uma amplíssima diversidade de leis protetivas setoriais,

por áreas de atividades econômicas, através de institutos autônomos, da mesma forma fortaleceu a política de arrecadação tributária das empresas em expansão e do comércio.

Após o afastamento de Getúlio Vargas (maio de 1945), ocupou a Presidência da República o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), José Linhares, que, herdando as políticas do passado getulista recente, viabilizou a criação do Departamento de Previdência Social, do Ministério do Trabalho, efetivamente fortalecendo a gênese previdenciária. Nesse contexto, evolui a Constituição de 1946, que deu um grande avanço em relação aos institutos previdenciários gestados em 1934-1937, criando as condições para a unificação futura dos institutos previdenciários,<sup>19</sup> sendo que, todavia, somente em 1960 será editada a Lei Orgânica da Previdência nº 3.807, de 26 de agosto de 1960.

A Constituição de 1946 é a marca referencial do Estado liberal-democrático no Brasil, permitindo finalmente que (este) texto trabalhe a ascensão e crise do modelo liberal-democrático a partir da década de 1960. Esse modelo, num primeiro momento, após a renúncia do presidente Jânio Quadros (1961), sofreu forte impacto do movimento trabalhista, representado pela herança getulista do vice-presidente João Goulart. Esse quadro de altíssima profundidade política sofreu forte pressão estabilizadora dos grupos militares, cujo equilíbrio só se tornou possível com a superação da crise, após a aprovação pelo Congresso do regime parlamentarista-presidencialista. As insatisfações do presidente João Goulart com o cerceamento de seus poderes presidenciais acabaram evoluindo para forte confronto com os grupos militares que assumiram o poder em 1964. E que permaneceram no governo até 1985.<sup>20</sup>



### 3.1.1 – A Gênese da Política Orçamentária

Positivamente, o idealismo socialista e as práticas desenvolvidas no contexto do *Welfare State* não tiveram qualquer influência no Brasil. Contudo, foi a Constituição de 1934 que mais sofreu de forte influência corporativista, principalmente nas suas aberturas trabalhistas (art. 121); também ela inaugurou com sucesso a política orçamentária brasileira e definiu o conceito organizativo central relativo à parte *fixa* e *variável* da despesa orçamentária, mantido em 1937 (§ 2º, art. 58), vigente até os nossos dias, com flutuações de nomenclatura.

É nessa linha, imprescindível ao reconhecimento da evolução das perspectivas fiscais e orçamentárias do Estado brasileiro, que se inauguram os fundamentos da preocupação nacional também com a cobrança tributária, além daqueles direitos trabalhistas. Assim dispõe o seu artigo 39 da Constituição de 1934:

“(...) compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do presidente da República: Inciso I (...); Inciso II: votar anualmente o orçamento da receita e da despesa (da União) e Inciso III: dispor sobre a dívida pública da União e sobre os meios de pagar.”

Segue o artigo 50:

“O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suplementos de fundos, e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos: §1º (...); §2º: o orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada, senão em virtude da Lei anterior. A parte variável obedece à

rigorosa especialização; §3º: a lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados, não se incluindo nesta proibição a abertura de créditos suplementares e operações de créditos por antecipação de receita; §4º: é vedado ao Poder Legislativo conceder créditos ilimitados.”

O tempo histórico demonstrava, todavia, que o fortalecimento das estruturas orçamentárias, as políticas de arrecadação tributária e as despesas públicas seriam a forma única possível de fragilizar as estruturas patrimonialistas, o que, efetivamente, ocorreu também ao nível da Constituição outorgada de 1937, mas não se consolidou como forma de alimentação da receita orçamentária. Essa situação ocorre, principalmente, porque, conforme também o texto de 1934, nela não se definiu um quadro de captação tributária, pressuposto essencial da receita para o custeio de serviços públicos.

### 3.2 – A Gênese do Estado Previdenciário

A história do seguro social no Brasil remonta mesmo às iniciativas do período imperial, que chegou a regular, em 1888, a aposentaria dos empregados do Correio (Decreto nº 9.912/88) e, inclusive, da Caixa de Socorros dos Empregados da Estrada de Ferro. Na própria República velha, a Constituição indicou a possibilidade de se aposentarem funcionários públicos, em caso de invalidez (1891), assim como, logo depois, foram instituídas a aposentaria por invalidez e a pensão por morte dos operários do arsenal da Marinha e ainda foi criado um seguro para acidente de trabalho.

Seguiram-se a essas iniciativas vários seguros e providências de natureza pontual, que foram evoluindo no contexto da proteção de

atividades profissionais e mesmo de direitos individuais. No que se refere à concepção das políticas de seguro social, a Constituição de 1934 ampliou o ambiente jurídico para o desenvolvimento dessas indicações do Estado moderno brasileiro, inclusive com a implantação de dispositivo de proteção trabalhista (art. 122), a definição do orçamento (art. 50), a definição da coleta de tributos (arts. 6<sup>o</sup>, 7<sup>o</sup> e 8<sup>o</sup>) e a definição dos direitos previdenciários, como conceito preliminar de Previdência Social (art. 138).

A Constituição de 1937 deu seguimento às proposições de 1934, sem qualquer inovação na teoria da responsabilidade previdenciária tripartite, distribuindo entre trabalhadores, empregadores e Estado, como contribuintes. O financiamento, por conseguinte, das iniciativas previdenciárias tinha aquele formato tripartite inaugurado em 1934. A Constituição de 1937 não tratou, em profundidade, a matéria, mas criou as condições suficientes para desenvolver políticas de proteção trabalhista, imediatamente após a Revolução de 1930, e o seu desenvolvimento efetivo após a Constituição de 1937 (art. 137), com a criação do Estado Novo.

Na prática, o Estado Novo foi um duro golpe em todas as propostas de influência externa, incentivando o modelo autoritário centralista, que, apesar de seu projeto de construção de uma infraestrutura industrial que buscava romper com modelos pré-capitalistas, permaneceu(ia) ainda suscetível à forte influência patrimonialista, comprometida na sua origem com uma economia basicamente agrária, dominada pelo latifúndio monocultor e por suas oligarquias, em que também as relações burguesas entre patrão e empregado eram incipientes.

De qualquer forma, a Constituição de 1937 se distinguiu pela definição da legislação do trabalho (art. 137), da liberdade sindical (art. 138)

e da execução da Justiça do Trabalho (art. 139). O seu pressuposto constitucional conceitual apoiava-se na afirmação de que o trabalho é um dever social (art. 136), fundamento de legislação trabalhista futura (Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), assim como define que a economia da produção será organizada em corporações sob assistência e proteção do Estado (art. 140).

A formação dos direitos trabalhistas e previdenciários ocorreu concomitantemente com as políticas modernizadoras (que sucederam a 1937), com a criação de uma indústria de base como incentivo à indústria nacional de substituição de exportação e ao comércio de bens e serviços. Paralelamente à implantação das bases industriais nacionais, instaladas nas áreas urbanas, próximas dos grandes centros, incentivou-se o desenvolvimento, não de uma legislação fiscal impositiva que fortalecesse o orçamento da União e dos estados, mas de uma amplíssima legislação trabalhista (com fortes sinais corporativistas) e previdenciária, apoiada em recolhimentos financeiros patronais e de trabalhadores e do Estado, pelos organismos e pelas autarquias previdenciários (IAP's), mais tarde vinculados às próprias receitas orçamentárias da União (e de alguns estados), gênese do Estado previdenciário brasileiro.<sup>21</sup>

Paralelamente, o Estado Novo promoveu uma ampla política de fortalecimento da infraestrutura da indústria de base, que propiciou o crescimento das empresas nacionais e contribuiu para o desenvolvimento das práticas de arrecadação tributária privadas. Na verdade, apesar das dificuldades dessa afirmação, a Constituição de 1937 descobriu (o novo) Brasil, submerso nos 30 anos da República velha. Não há como desconhecer a abertura do Brasil, submerso nas propriedades rurais servis e nos mocambos na área urbana, desvelado, assim, como a imensa riqueza territorial brasileira (já referido no art. 134).



Essa especial situação de convivência entre os diferentes momentos históricos do país, sobrepondo o patrimonialismo remanescente e as políticas previdenciárias emergentes e o projeto de construção de uma indústria de base comprometida com o desenvolvimento industrial, estranhamente, no contexto do Estado Novo, viabilizou, se não apenas a gênese, mas o desenvolvimento de um Estado de novo tipo, embora de parâmetros excessivamente autoritários.

Esse Estado de novo tipo evoluiu no sentido de viabilizar, não propriamente práticas de arrecadação tributária, mas, sim, a criação de empresas estatais que respondessem às demandas essenciais do desenvolvimento brasileiro, no qual a União, como acionista empresarial, se beneficiava(ria) de receitas empresariais. Esse modelo definiu-se, politicamente, com a construção de empresas estatais de economia mista e de natureza monopolista, demonstrando-se mais comprometido com a viabilização do desenvolvimento econômico, inclusive com seus efeitos na expansão da indústria privada, não priorizando, propriamente, políticas fiscais e tributárias, nas quais a correlação das receitas e despesas estivesse rigidamente definida no orçamento da República.

### 3.3 – O Estado Liberal-democrático

É muito difícil, na história do Brasil, identificar bruscas (profundas) rupturas constitucionais ou mesmo legislativas. Geralmente, os processos de mudança são movimentos de acomodação política. Por essa especial razão, exceto em situações pontuais, é quase impossível identificar a separação das iniciativas políticas gestadas ao fim do governo Getúlio das iniciativas preliminares de 1946, ou imediatamente após a posse do presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares,

na Presidência da República (29 de outubro de 1945). Os atos que entremeiam o afastamento de Getúlio e a posse de José Linhares demonstram exatamente que a política previdenciária evoluiu nessa fase de transição.

Nesse sentido, o Decreto nº 7.835, de 6 de agosto de 1945, editado no ocaso do governo Getúlio, que consolida os direitos previdenciários e estabelece o percentual de 70% e 35% do salário-mínimo para beneficiados, referências das aposentadorias e pensões, respectivamente, está em íntima conexão com os decretos-leis e atos infra-constitucionais consecutivos que viabilizaram, da mesma forma, o Decreto-Lei nº 8.742, de 19 de janeiro de 1946, gestado nos últimos meses do governo do presidente Getúlio Vargas e editado no início do governo do presidente José Linhares, que também coincidentemente implantou o Departamento Nacional de Previdência Social, vinculado ao Ministério do Trabalho, pouco antes da promulgação da Constituição de 18 de setembro de 1946. Ficavam assim visíveis, ou mesmo descentralizados, legislativamente definidos, os compromissos previdenciários do Estado.

Nessa mesma linha, caminhou a Constituição de 1946, que fez grandes aberturas no tocante à proteção dos direitos individuais (arts. 141/147); priorizou, na sua estrutura originária, a organização do Estado federal e a preocupação orçamentária (arts. 73/77); por outro lado, ela não fugiu dos parâmetros inaugurados com a legislação do trabalho e da Previdência Social, com base em preceitos gerais que visavam à melhoria da condição dos trabalhadores (art. 157), tais como salário-mínimo, proibição de diferenças salariais para o mesmo trabalho, proibição do trabalho de menor, direito da gestante, estabilidade na empresa ou na exploração rural, participação no lucro das

empresas e tantas outras providências, como, inclusive, o direito de greve e a liberdade de associação profissional e sindical; e definiu a lei que regulará o exercício das profissões liberais.

No que se refere à Previdência, mantinha-se a regra tripartite inaugural e ficava definida a necessária contribuição da União, do empregador e do empregado em favor dos direitos previdenciários. Exemplificativamente, definiu-se a proteção à maternidade, a proteção das consequências de doenças, a proteção da velhice e os cuidados com o falecimento e, ainda, o seguro obrigatório pelo empregador contra acidentes de trabalho, bem como proibiu-se a distinção entre o trabalho manual ou técnico ou intelectual e também os que concernem a outros direitos, garantias e benefícios.

A Constituição de 1946 alterou o nome usual na legislação de “seguro social” para “previdência social”, ao referir-se às práticas assistenciais de aposentadoria e pensão. A Lei nº 3.807 (Lei Orgânica da Previdência), de 26 de agosto de 1960, consolidou as práticas previdenciárias e instaurou uma efetiva política de “seguridade social”, cuja consolidação legislativa somente ocorrerá com o Decreto nº 77.077, de 1º de setembro de 1976. Esse decreto consolidou da mesma forma as tantas e diversas leis da Previdência Social.

Na verdade, a história brasileira demonstra que o período do Estado liberal-democrático estava permeado pelo trabalhismo getulista, até 1954, e pelo crescimento das políticas previdenciárias, inclusive durante o período desenvolvimentista do governo Juscelino Kubitschek, quando os recursos previdenciários decisivamente subsidiaram a construção de Brasília, e do governo João Goulart, quando não houve ações de maior interveniência nas políticas previdenciárias. O interessante é que essas políticas se desenvolveram em concomitância

com o crescimento desenvolvimentista que trazia oportunidades para empresas privadas, apoiadas nas antecedentes sólidas empresas estatais. Essa combinação viabilizou especiais condições de desenvolvimento e amparo previdenciário dos trabalhadores (e produtores), a partir do tradicional recolhimento da quota do empregado e da quota patronal, conjuntamente, como uma série de despesas não previstas pela União, com efeitos sobre os seus sucessivos *déficits* (e, em casos próprios, pelos estados federados).

Mesmo observando o processo constituinte, é marcante a herança trabalhista e previdenciária de 1937, na Constituição de 1946. Ela deu prosseguimento a uma política tributária descentralizadora, na explícita vontade de mais arrecadar, com a decretação de impostos para a alimentação orçamentária dos entes federados, do que, propriamente, sopesar a movimentação da máquina pública. Esclareceu exatamente as competências orçamentárias da União e o papel do Poder Executivo sobre a importação de mercadorias de procedência estrangeira; produção, distribuição e consumo (...), imposto de renda e proventos de qualquer natureza, transferência de fundos para o exterior. Definiu ainda as políticas de extensão, da competência da União para cobrar impostos de territórios federais.

No que se refere aos estados, a Constituição de 1946 (art. 119) definiu a competência para cobrança de impostos sobre a propriedade territorial, exceto urbana; e um leque extensivo de outros tantos impostos, deixando inclusive explícita a competência para decretação e arrecadação dos tributos dos municípios (art. 28), entre os quais o imposto predial e territorial urbano. A Constituição, nesse sentido, resguardou o princípio federativo, explicitando os diferentes tipos de impostos e contribuições dos seus entes constitutivos.



Sem fugir da sua evolução, definiu que (art. 73) “o orçamento será uno, incorporando-se à receita, obrigatoriamente, todas as rendas e os suplementos de fundos, incluindo-se discriminadamente na despesa as dotações necessárias ao custeio de todos os serviços públicos”. Nessa linha, a Constituição mantinha, com relação à (futura) Lei de Orçamento, as observações anteriormente dispostas, em 1934-1937, “observando a divisão da despesa” (inc. II, §2<sup>a</sup>), “que explicita que o orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes: em ‘fixa’”, que não será alterada, senão em virtude da lei anterior; outra “variável”, que obedecerá à rigorosa especialização. Finalmente, esclarece as competências do Tribunal de Contas (art. 77), que evoluía em condições especialíssimas de verificação das contas públicas no Brasil.

Na verdade, finalmente, o Estado constitucional no seu processo de acomodação com as políticas remanescentes ao período anterior a 1945, com base na Constituição de 1946, editou a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que “estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal”. Essa lei, que sobre-existe até os nossos dias, reformatou fortemente o flanco de enfoque orçamentário, o que viabilizou uma desarticulação das práticas orçamentárias, com significativos efeitos administrativos; em tese, uma proposta de articulação da arrecadação tributária com a receita e as despesas públicas, procurando criar uma efetiva política de definição de recursos orçamentários *fixos*, que provocou, ao longo do tempo, flutuações de seus próprios limites e sucessivas alterações das despesas variáveis.

#### 4 – A Lei Orçamentária de 1964, vigente

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Lei Orçamentária Anual – LOA), foi editada 13 ou 14 dias antes da Revolução de 31 de março de 1964, com o objetivo de estatuir normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal e, ao mesmo tempo, viabilizar execução orçamentária anual e implementar os padrões de gestão, controle e fiscalização dos recursos públicos, prioritariamente procurando equilibrar a receita e a despesa orçamentárias.

Considerando o contexto deste *paper*, tornou-se imprescindível, para sua melhor compreensão, a definição da estrutura<sup>22</sup> da Lei nº 4.320, e o desenvolvimento das necessárias observações sobre seus efeitos em relação à política de responsabilidade fiscal. Em primeiro lugar, tudo demonstra que a lei não é exatamente expressiva dos interesses presidenciais (exercia a presidência o presidente João Goulart), à época de sua edição, ou quando foi à sanção presidencial. Por outro lado, em segundo lugar, ao que parece, a lei traduz divergências profundas com a Câmara dos Deputados, com relação à elaboração do conteúdo de seus dispositivos e à respectiva execução.

Por isso, aparentemente, as suas dificuldades iniciais deveram-se, muito especialmente, às circunstâncias de transição que marcaram essa iniciativa pioneira, de ordenar a desordenação orçamentária, que sucedeu aos primeiros anos de 1960. Mas é interessante observar que ela é um documento de fundamental importância, porque, mesmo tendo sido promulgada antes da data referencial da Revolução de 1964, ela sobreviveu a todo o período revolucionário, permanecendo aplicável, inclusive mesmo no período de transição (1985-1988), e após a promulgação da Constituição de 1988.

Essa lei compreende um total de 115 artigos e dois anexos, editada com base no artigo 5º, inciso XV, letra B da Constituição Federal de 1946. Sua base está na Constituição de 1988 e seu fundamento é o artigo 24, devendo-se citar ainda o artigo 165, os incisos e seus parágrafos e o artigo 31. O projeto desta lei originou-se na Câmara dos Deputados, onde o governo não tinha maioria e, talvez, por isso mesmo, 25 dos seus artigos foram vetados pelo presidente da República, quando de sua promulgação.

Esses vetos, no entanto, foram rejeitados pela Câmara dos Deputados, demonstrando seu especial poder na sua elaboração. Sucessivamente, sofreu os efeitos modificativos de oito leis posteriores a março de 1964, de sete decretos-leis e de outros dois decretos e, mais recentemente, de uma medida provisória. Isso nos permite concluir que a sobrevivência dessa lei deveu-se a atos legislativos que mais se identificam(vam) com os atos do período autoritário posterior à sua promulgação<sup>23</sup> (pelo Congresso).

De qualquer forma, ressalte-se que, mesmo no conjunto de tantas alterações, essa lei, com suas modificações, foi recebida pela Constituição de 1967, assim como pela Constituição de 1988, o que garante a sua vigência até os nossos dias, podendo-se citar, como já o fizemos, em seu apoio, o §9º, do artigo 165, e ainda o artigo 31 (que trata dos orçamentos), tendo, todavia, como seu fundamento constitucional os incisos I e II do artigo 24.

A Lei nº 4.320/64, temporalmente, pode ser classificada como a mais importante e duradora lei orçamentária brasileira, talvez a única, após as iniciativas precursoras de 1934-1937. Essa lei sobreviveu mesmo à Emenda Constitucional nº 7, de 22 de maio de 1964, tendo suspenso, provisoriamente, a exigência do §34, artigo 141, da Constituição

vigente (1946), de prévia autorização orçamentária para cobrança de tributo em cada exercício, até 31 de dezembro de 1964.<sup>24</sup> Esse fato significa que todo e qualquer efeito da Lei nº 4.320/64 ficava interrompido pelo próprio governo revolucionário. Os seus efeitos, por força da redação da Lei nº 4.489, de 19 de novembro de 1964, ficaram determinados retroativamente a 1ª de janeiro de 1964 (o que significa que, até 17 de março de 1964, o orçamento anual ainda não estava em execução), para fins de elaboração orçamentária e, a partir de janeiro de 1965, quanto aos demais itens, sendo que essa lei de 1964 foi revogada pela Lei nº 6.397, de dezembro de 1976, e pela Lei nº 1.735, de 20 de dezembro de 1982.

As práticas estatistas empresariais intervencionistas sempre se manifestaram por meio de iniciativas empresariais diretas ou de concessões e permissões de serviço. Na verdade, o autoritarismo que sobreveio à década de 1960 não desenvolveu um projeto muito diferente do autoritarismo que prevaleceu nas décadas de 1930 e de 1940, de certa forma, mantendo, até mesmo, as políticas econômicas intervencionistas, descuidando-se da amortização da dívida e dos juros consequentes. Essa política deixou que evoluísse o desequilíbrio entre as contribuições e despesas previdenciárias, as quais, na elaboração orçamentária, contribuíam para o desequilíbrio entre receita e despesa, deixando sempre espaços para consecutivos *déficits* historicamente reproduzidos. Mesmo com a instalação do Estado de Segurança Nacional (que sucedeu a 1964-1967), apesar dos seus propósitos alternativos, não se conseguiu implementar crescentemente a amortização da dívida e evitar os crescentes efeitos da despesa previdenciária do Estado brasileiro.

Paradoxalmente, o que se pode concluir, é que a sintonia entre o Estado Constitucional, no Brasil, e o Estado administrativo, principal-



mente nas coberturas orçamentárias, tanto na sua dimensão legislativa, quanto na sua dimensão burocrática, mais visivelmente se manifesta nos períodos de governo autoritário. A visibilidade desse fenômeno já se manifesta mais nitidamente ao se observar essa correlação entre os anos sucessivos a 1937, até 1945, e no que se refere ao período posterior a 1964, embora se procurasse resguardar legislativamente a natureza constitucional do Estado, pelo menos até 1967 (evitando, é claro, o excesso intervencionista de 1969), senão absolutamente o fenômeno crescente do poder dos gestores, que não era uma incógnita, mas estava absolutamente visível.

A Emenda Constitucional nº 1, de 13 de dezembro de 1969, na prática, institucionalmente, aumentou a visibilidade da correlação entre a desconexão da substância constitucional remanescente, mesmo de 1946, ou de 1967, e a mecânica administrativa do Estado,<sup>25</sup> com o esvaziamento federativo e o crescente poder central da União no sentido de manipular o orçamento, já na forma tributária da Emenda Constitucional nº 18/65. Nessa situação, interpuseram-se os pressupostos interventivos para a superação da crise, o Estado administrativo poderoso (Emenda Constitucional nº 1/69) sobre o Estado Constitucional de 1967, que procurara sobreviver no contexto da segurança nacional, aspectos liberais da vida política.

#### 4.1 – O Projeto Orçamentário de 1967

A Constituição de 1967 trouxe algumas contribuições sobre a questão tributária e orçamentária, como já nos manifestamos anteriormente.<sup>26</sup> Muito embora tenha sido instituída três anos após o início do regime militar, a Constituição de 1967, nesse contexto, trouxe algumas regras sobre orçamento, as quais se inclinavam pelo reconhecimento das políticas federalistas.

Assim, vejamos, no artigo 46:

Ao Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República, cabe dispor, mediante lei, sobre todas as matérias de competência da União, especialmente: I – os tributos, a arrecadação e distribuição de rendas; II – o orçamento; a abertura e as operações de crédito; a dívida pública; as emissões de curso forçado; III – planos e programas nacionais, regionais e orçamentos plurianuais.

Completando, para preestabelecer os meios de ação, o artigo 63 dispõe:

A despesa pública obedecerá à Lei Orçamentária Anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita. Não se incluem na proibição: I – a autorização para abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita.

Ainda sobre o mesmo tema, dispõe o artigo 65:

O orçamento anual dividir-se-á em corrente e de capital e compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os poderes, órgãos e fundos, tanto da Administração Direta, quanto da Indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento.

O artigo 66 estabelece que “o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período”.

No que se refere ao controle e à fiscalização, o artigo 71 assim esclarece:

a fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional, através de controle externo e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei. §1º O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

A Emenda Constitucional nº 1/69, impondo seus propósitos centralizantes e suas políticas de concentração, não interferiu propriamente na incipiente estrutura descentralizante da arrecadação federativa, sobrevivente de 1967, mas manteve predominantemente a competência de a União tributar (art. 21), especialmente considerando a ação interventiva do Poder Executivo, nos estados (art. 23) e nos municípios (art. 24). Por outro lado, o Congresso Nacional (art. 66), embora reconhecesse a necessidade de se enviar o projeto de Lei Orçamentária, cedeu à Lei Orçamentária Anual de 1964, sem provocar grandes modificações na estrutura indicada pela Constituição de 1967. De qualquer forma, independentemente dessas disposições, as competências interventivas do presidente da República ampliaram-se e, principalmente, seu papel no Conselho de Segurança Nacional (arts. 86/89).

No fundo, o segundo período autoritário da República, constitucionalmente marcado pela precursora Constituição de 1967, que procura articular princípios liberais e de segurança nacional, e atropelado, todavia, pela Emenda Constitucional nº 1/69, sempre esteve

muito próximo de políticas intervencionistas, o que de certa forma provocou, ao longo do tempo, a sua própria negação. A longa lista de benefícios previdenciários (entre os quais a criação do seguro-desemprego), colocados como itens obrigacionais do empregador e do empregado, como já observado, gerou, no médio e no longo prazo, dificuldades no seu processo de gestão, como já observado.

A ampliação desses itens de benefícios previdenciários é importantíssima para o trabalhador brasileiro, mas gera uma sobrecarga, muitas vezes de grande força adicional, na despesa previdenciária, quando não previamente estipulada, porque recai sobre a União (e, em muitos casos, sobre os estados e municípios). O fato toma características econômicas mais fortes, quando os itens previdenciários são comparados com os itens das conquistas trabalhistas. Esse fato, observado na sua dimensão meramente econômica, amplia as obrigações na conta do empregador; até 1985, elas chegam a mais de 200 itens, excetuando-se, é claro, na paridade obrigacional entre o empregado e o empregador do FGTS, numa contabilidade quase sempre de difícil articulação do ponto de vista da empresa, da União, dos estados e municípios.

Esses fatores entre si combinadamente têm atuado (atuaram) sobre as dificuldades de articulação entre arrecadação e a despesa orçamentária, pesando decisivamente sobre o *déficit* previdenciário, o *déficit* orçamentário e o *déficit* público, desconsiderando, neste trabalho a sobrecarga empresarial. Estes conjuntos de observações indicam as profundas dificuldades para o equilíbrio orçamentário já em 1987/88, que pesavam sobre o Estado administrativo brasileiro, na evidência da promulgação do Estado democrático de Direito.

Esse, na verdade, foi o triste quadro com que se deparou o processo constitucional de 1987-1988, que estava, no entanto, tomado pela pres-



são dos titulares de subsídios e privilégios, de um lado, e envolvido pelas expectativas de demandas populares que evoluíram da crise do Estado de Segurança Nacional. Como já observado, a Constituição de 1967 foi formatada com base em mecanismos concentrados de organização política, que, em tantas circunstâncias, favoreciam relações diretas de subsídios para a estrutura empresarial privada (e empresarial-estatal), sem grandes e rígidos compromissos com as políticas de definição e despesas orçamentárias.<sup>27</sup> O longo debate conflitivo entre dispositivos do código tributário de 1953 e a Constituição (ou Constituições), sobre a recepção do quadro tributário nacional, que ocorreu com o Código de 1966, demonstra (em 1967) o que se repete (em 1987 e 1988), como a centralização da responsabilidade administrativa que milita em prejuízo da descentralização federativa da receita. De tal forma, que a União perde receita e aumenta as atribuições dos poderes políticos.

Este *paper* não exatamente evolui ou evoluiu por esse caminho, mas ele demonstra a preocupação em preservar os princípios federativos do código tributário de 1953, elaborado a partir dos pressupostos de 1946, dado que o código enfrentou grandes resistências em 1967 e, por consequência, devido à rotina funcional do Estado, também em 1988. De qualquer forma, é razoável que se conclua que a norma tributária deve estar em convergência com a norma constitucional, dado que qualquer divergência entre elas tem repercussão no nível orçamentário, viabilizando fontes de desfiguração do Direito e de facilidades financeiras.

Nesse sentido, as próprias emendas constitucionais, destinadas a viabilizar a desestatização da economia, apesar de provocar uma radical reversão nos destinos constitucionais, transformando o estatismo da ordem econômica em acentuada política de privatização, não tiveram, mesmo no médio prazo, grandes efeitos. Ao contrário houve uma

desarticulação da estrutura empresarial estatal e, ao mesmo tempo, um crescimento extensivo às linhas de programação. Esse fato deveu-se, principalmente, porque os governantes não conseguiram introduzir nem viabilizar uma política de responsabilidade fiscal que sintonizasse o orçamento legislativo e as práticas executivas funcionais e, ao mesmo tempo, definisse a disponibilização dos recursos orçamentários, com específicos objetivos destinados a evitar que a União recorresse, para o cumprimento de suas obrigações, quando não, restringindo-se ao orçamento de despesas variáveis, interferindo no próprio orçamento fixo de despesa ou de capital, facilitando as possibilidades de se recorrer a seus bancos ou agências públicas de serviços financeiros.

#### 4.2 – O Estado Pleniprovedor e a Década Perdida

O desencontro entre os objetivos e pressupostos constitucionais com as políticas do Estado administrativo, apoiado na burocracia das empresas públicas e de economia mista e também nos bancos públicos, sem o potencial controle da economia de mercado, levou à profunda crise econômica. Essa crise do Estado, que tomara dimensões pleniprovedoras, em xeque com o Estado que evoluíra da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que definitivamente desprezou os ideais orçamentários que pretenderam modificar a Lei nº 4.320/64, a profunda ação interventiva da Emenda de 1969, muito embora dispusesse que “a despesa pública obedecerá à Lei Orçamentária Anual” (art. 60), não conseguiu conter “a fixação das despesas e a previsão da receita”, evitando a interferência de dispositivos estranhos.

Não faltou à emenda a “autorização para abertura de créditos suplementares e operações de créditos por antecipação da receita” (I); “e as disposições sobre a aplicação do saldo que houver” (II). Essas duas disposições, porém, é que, na verdade, viabilizaram as ações

financeiras estranhas à Lei Orçamentária, assim como ao dispor que as despesas de capital obedeceram aos orçamentos plurianuais (parágrafo único, art. 60). Esse quadro contribuiu para a intensificação das flutuações econômicas, de profundos efeitos políticos e sindicais, que agiam fortemente sobre o mercado, desequilibrando o sucesso de qualquer política de gestão pública.

Pelas circunstâncias da época, as propostas de fortalecimento da capacidade gestora do Estado diminuíram acentuadamente, mesmo considerando o incentivo às políticas de privatização de empresas estatais, como inicialmente programado, que, na verdade, não obedecendo a um rígido modelo com o mercado já desestabilizado, mais enfraqueceram a estrutura fiscal. Tal situação viabilizou, paradoxalmente, um Estado pleniprodutor, comprometido com as políticas de subsídios empresariais e de privilégios estatais, admissíveis numa nação em crise política, mas imperdoáveis quando ocorrem em função de um específico projeto de privatização e de dinamização do mercado.

Durante esse período, o país entrou em regressão acentuada, que tomou a forma de estagnação, com uma retração da produção industrial. O mercado entrou em franca e instável volatilidade, o que levou à inflação e ao crescimento baixo do Produto Interno Bruto (PIB), aumentando a desigualdade social e a turbulência política. A Constituição de 1988 foi promulgada no quadro circunstancial dessa crise econômica, seriamente determinada muito mais pelos ideais libertários e pela implementação dos direitos fundamentais do que pelas expectativas de superação da grande crise econômica que rompera com todos os parâmetros econômicos da moribunda política orçamentária.

Ao fim da década de 1980, com o fim da Guerra Fria, o Brasil ampliou o processo de abertura da economia e se alinhou ao Consenso de Washington. Entretanto, na década de 1990, o presidente eleito frustrou todas as esperanças de estabilização da economia, adotando medidas consideradas esdrúxulas pelos economistas. Na época (1991-1992), o presidente conseguiu desagradar à grande parte da classe média brasileira e sofreu processo de *impeachment*.

Assim como se pode concluir dos itens anteriores, essa especialíssima orientação, efetivamente, demonstra que, historicamente, não propriamente tivemos um projeto de construção, no Brasil, comprometido com políticas de gestão patrimonial, orçamentária e fiscal, assim como de arrecadação tributária e de despesas de recursos públicos. As nossas políticas de gestão no máximo definiram regras tributárias que não necessariamente fortaleceram a Federação, devido aos efeitos remanescentes na estrutura federativa do patrimonialismo dos períodos de centralismo autoritário, mesmo nas suas formulações constitucionais.<sup>28</sup>

Esse modelo imanente à estrutura do Estado sempre influenciou sobre as constituições democráticas, as quais, por sua vez, sempre estiveram em contraste com o Estado administrativo regido pela hermenêutica das burocracias (quase sempre travestidas em políticas de salvação nacional). Na verdade, esse trágico indicativo das soluções para as crises sempre caminhou para a reestruturação nacional, passando pela redução constitucional dos rígidos mecanismos econômicos.

Apesar da razoável infraestrutura empresarial do Estado brasileiro, hoje extensíssima, não desenvolvemos e, quem sabe, por isso mesmo, eficientes políticas federativas de arrecadação tributária e de controle orçamentário e fiscal, amparadas na legislação geral, com profunda capacidade de intervenção na estrutura econômica empresarial capi-



talista. Esse fenômeno, na verdade, traduz as dificuldades constituintes de sintonizar o projeto jurídico com os propósitos econômicos, estes sempre mais rígidos em relação ao projeto de desenvolvimento nacional, e aquele sempre mais compreensivo com a abertura das demandas políticas.

O pressuposto do equilíbrio da funcionalidade orçamentária está, em primeiro lugar, na compatibilidade entre as normas em geral e, em segundo lugar, na compatibilidade entre os interesses políticos e as normas das relações econômicas. Essas seriam as únicas formas possíveis de se harmonizar a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a receita orçamentária com as despesas públicas, sempre traduzidas na Lei Orçamentária Anual, mas, quase nunca, seja através da lei complementar, na verdade, evitar as contorções e os desequilíbrios orçamentários. Essa leitura deve equalizar exatamente o projeto orçamentário.<sup>29</sup>

Nesse item, não discutimos, exatamente, a interveniência da Lei Orgânica da Previdência Social no contexto orçamentário, mas a inclusão do orçamento previdenciário no âmbito das despesas fixas do orçamento público. Esse ato não só tem (teve) um efeito reversivo marcante, fazendo do aposentado ou pensionista previdenciário um beneficiário de recursos fixos do orçamento (público) anual, como também gera (gerou) a desproporcionalidade entre a receita da Previdência e a sua despesa no tempo histórico. Essa situação pode afetar (afetou) a gestão orçamentária, com efeitos recentes, gravíssimos, sobre as políticas de gestão e sobre o peso tributário e a relação direta das despesas orçamentárias no tocante à longevidade dos contribuintes, deixando, todavia, para itens subsequentes o estudo das demais variáveis que tumultuam a estabilidade do orçamento.

#### 4.3 – Pressupostos da Responsabilidade Fiscal

Essa linha de observação permitiu uma significativa reavaliação das despesas orçamentárias fortemente obrigatórias, sem excluir ou incluir itens que viabilizem a redimensionalização da economia, considerando as necessidades básicas do país, evitando que ocorram à margem das leis e da Constituição.

Todavia, de qualquer forma, no tempo histórico, foi a Constituição de 1988 que implantou, em título próprio (IV, cap. 2), uma efetiva política tributária, orçamentária e de finanças públicas no Brasil. As políticas de responsabilidade fiscal, efetivamente, somente vieram a se manifestar, com razoável eficácia, com a edição da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), apesar de suas sucessivas e posteriores modificações por efeito de emendas constitucionais e leis modificativas. Foi esse conjunto regulamentar, após providências preliminares de alcance relativo, que viabilizou a execução dos dispositivos orçamentários constitucionais de 1988.

À luz do período imediatamente subsequente, o que se verifica é que, com as profundas mudanças introduzidas com a Constituição de 1988, com a construção do Estado Democrático de Direito e a reformatação da infraestrutura administrativa, o Estado, na forma de leis complementares, principalmente a área financeira, não resistiu a maiores mudanças. Ao contrário, o poder central manteve uma infraestrutura fechada, com razoável aprimoramento da máquina burocrática de captação, que, todavia, remanesceu divorciada das novas dimensões e dos propósitos de construção de um Estado gestor, comprometido com as complexas circunstâncias que envolvem as práticas orçamentárias equilibradas.

A harmonização dessas práticas deve estar apoiada na estrutura constitucional-formal do Estado e em rígido controle da responsabilidade fiscal, levando em conta não apenas a Lei de Diretrizes Fiscais (LDF), a Lei de Orçamento Anual (LOA) e a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), mas as regras de execução orçamentária e as metas; a previsão de arrecadação da receita e despesas públicas, inclusive discriminadamente; a dívida eventual, indicando as possíveis operações de crédito e vedação, inclusive aquelas por antecipação de receita e as operações com o Banco do Brasil; a preservação do patrimônio público e a gestão e fiscalização da gestão fiscal.

Aliás, repita-se, esse fenômeno da acomodação à superestrutura jurídica do Estado constitucional sempre enfrentou históricas resistências, não apenas na burocracia que implementa a infraestrutura econômica do orçamento, localizado nos diferentes setores financeiros do Executivo e do Parlamento. Este Estado administrativo permeia (e permeará) os mecanismos de funcionamento estatal e se define como a trágica consequência das crises entre Estado constitucional e a ordenação econômica do orçamento, como item do Estado administrativo.

As causas que impediram essa consecução administrativa, no tempo histórico, cumularam as resistências do patrimonialismo (oligárquico) com a vinculação orçamentária dos benefícios previdenciários que se estenderam além dos limites de suas específicas receitas, sem que suas despesas paulatinamente se adaptassem à sociedade moderna complexa. Na verdade, essas dificuldades gestoras do orçamento demonstram o trágico paradoxo do Estado brasileiro: a dissensão

entre as normas jurídicas constitucionais e a legislação ordinária regulamentar, que provoca as históricas resistências da infraestrutura burocrática dos poderes políticos no Brasil.

## 5 – Conclusão

A promulgação da Constituição de 1988 foi o indicativo mais importante da abertura jurídica em relação à história brasileira futura e, também, o maior dos desafios históricos para sintonizar a infraestrutura de funcionamento do Estado como o Estado Democrático de Direito. A democratização do Estado ampliou significativamente as conquistas trabalhistas e previdenciárias e, principalmente, redefiniu a leitura hermenêutica do Estado de direito, tendo em vista as perspectivas democráticas nem sempre tão rígidas ou presididas pelos paramentos jurídicos, mas sempre sensíveis aos grupos no poder ou às pressões populares.

Na elaboração deste trabalho, verificamos que sua execução seria imprescindível para a construção de qualquer estudo sobre o Estado Democrático de Direito e a realidade orçamentária brasileira atual. O segredo desta perspectiva de reflexão está exatamente na identificação e avaliação do percurso da origem e formação histórica do orçamento brasileiro. Em primeiro lugar, porque as questões não estavam postas às simples conferências das leis, mas, sim, da Constituição; e, em segundo lugar, porque a Lei de Responsabilidade Fiscal que viria ser editada no ano 2000 não estava restrita a uma proposta regulatória, mas, sim, à execução das emendas constitucionais que sucederam a 1995, em geral de propósitos não estatistas, mas extensivamente incluídos nas leis.



Por outro lado, a história brasileira demonstra que seus institutos jurídicos e políticos são uma evolução de estruturas simples, anteriores, para estruturas complexas, posteriores, dos mesmos (ou semelhantes) institutos jurídicos e políticos constitucionais; e explica por que a marca institucional autoritária afetou decisivamente a história brasileira, não apenas em sua vida recente, após 1964 até 1985, com o grave período de 1967-1969, mas principalmente entre 1930 e 1945, onde efetivamente se localiza a gênese referencial do Estado brasileiro moderno.

Por outro lado, a compreensão deste percurso histórico está permeada pela lógica patrimonialista, em que a infraestrutura legislativa e burocrática do Estado administrativo evoluiu em dissensão, se não absoluta, relativa, com o Estado constitucional. Esta observação nos leva a outra conclusão paradoxal: dadas a visibilidade da sintonia política entre as variáveis orçamentárias impostas pelo Estado constitucional e a ordem administrativa nos períodos autoritários, possivelmente, esta seria a razão de o Estado Constitucional, confundir-se com o próprio Estado administrativo. Este fenômeno, todavia, pelo que a história indica, não exatamente ocorre a partir de 1988, mas, principalmente, após as emendas iniciadas em 1994-1995, que colocaram, se não absolutamente, em relativo confronto o projeto constitucional estatista com as políticas de privatização, considerando, sobretudo, a imprescindível coordenação entre o Produto Interno Bruto (PIB) as receitas e despesas orçamentárias.

Para ajustar o Estado brasileiro a uma sociedade moderna, a primeira providência seria sintonizar a ordem jurídica constitucional com a ordem legislativa regulamentar e com a ação normativa da burocracia administrativa. A dissensão entre esses três níveis da vida jurídica e política (Constituição, leis, decretos e portarias) e seus agentes de

implementação burocrática não pode, em qualquer de suas instâncias, priorizar ou desvincular-se da vida política e das relações econômicas e de mercado, mas também não pode ceder aos interesses dominantes de qualquer desses setores, na evidência da lei.

A linha conclusiva deste *paper* demonstra que, historicamente, este seccionamento constitucional e as práticas administrativas permitem a formação de uma infraestrutura institucional profundamente eclética, na qual conviveu (e ainda convive) o patrimonialismo, livre das oligarquias agrárias, mas limitado na sua ação pelos grandes agentes econômicos e financeiros privados e pelo remanescente Estado Previdenciário, fortalecido antes, durante e ao fim do Estado Novo (e depois), quando efetivamente já se prenuncia uma curva ascendente das despesas previdenciárias em relação à própria receita previdenciária, no âmbito do contexto orçamentário.

Esta leitura demonstra, por conseguinte, que a legislação, principalmente a previdenciária, se sobrepunha (e se sobrepõe), com forte impacto sobre a legislação tributária, provocando desvio de acomodação entre a receita e as despesas no orçamento, contrariando, na prática, a Lei Orçamentária Anual (LOA). Mas, na certeza de que as inclinações orçamentárias da receita estão determinadas pelo volume crescente do teto das despesas públicas, essa situação representou o prenúncio da crise que atuou sobre a Constituinte de 1988 e, tendo em vista a realidade atual do país, decisivamente, sobre o desequilíbrio orçamentário entre o Produto Interno Bruto (PIB), em risco de queda, a despesa pública, ainda sem demonstrativos evidentes de redução, e a receita orçamentária, sem qualquer indicativo de crescimento.

Essas práticas fragilizaram (e ainda fragilizam) as políticas públicas de gestão administrativa e patrimonial, provocando movimentações

anômicas, que, no passado, anterior a 1988, sofriam radicais restrições legais. Estas difíceis situações, no presente, têm incentivado a criação de modelos de responsabilização fiscal, que, todavia, têm enfrentado dois especialíssimos problemas: a vinculação das despesas previdenciárias ao orçamento e o incremento das recentes políticas de inclusão social.

Esse dilema surgia como um desafio à Constituinte, em 1987-1988, não só no que diz respeito a identificar os desafios do imprescindível equilíbrio futuro do orçamento, mas também a definir o papel dos gestores públicos, no contexto de uma ordem democrática, e a consequente importância da implementação das políticas de inclusão social no espaço orçamentário, que não evoluiu voltado para as camadas da população, as quais, nos diferentes ciclos de nossa história, mesmo nas fases agudas dos programas sociais e de proteção previdenciária, continuam vivendo em condições de difícil acesso ao mercado e de quase absoluta pobreza.

Finalmente, este trabalho aventou a questão da imprescindível necessidade de se incentivar a evolução de efetiva política de gestão pública, comprometida com as políticas de estabilidade orçamentária, como pressuposto, não apenas do equilíbrio do mercado e das relações produtivas, mas, principalmente, do Estado Democrático de Direito.

## Notas

1 A leitura da evolução econômica, de certa forma, sempre se baseou no modelo de etapas (sociedade primitiva, escravismo, feudalismo e capitalismo), mais especialmente desenvolvida por Nelson Werneck (Ed. Difel), que efetivamente conduziu a literatura histórica e sociológica a significativos equívocos na definição das estratégias de desenvolvimento. Mas, evitando esse modelo de trabalho, ao menos

conceitualmente, utilizamos a clássica obra de FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

2 Ver Raymundo Faoro, em seu último capítulo, “A Viagem Redonda: do Patrimonialismo ao Estamento”, em que faz uma excelente abordagem sobre a vinculação entre os seus capítulos antecedentes (de D. João I, de Portugal a Getúlio Vargas). Com acurada percepção (com sucessivas recaídas e referências a capítulos coloniais e do reinado), mostra a reprodução histórica, pelo menos até aos albores de 1937, da repetição do fenômeno patrimonial estamental (ver op. cit. p. 819-838). Afirma no fundo a tese da unidade histórica acelerada, se não criada pelo império do capitalismo, (...) *il me paraissait*, respondia Taine, no século XIX, aos ideólogos da política, que *une maison ne dit pas contruite pour l'architecte, ni pour elle me, mais pour Le proprietaire qui va s'y longer* (ver p. 822).

3 A relação semisservil não envolvia, basicamente, dinheiro e ocorria em função de mecanismos de escambo, troca, meia, parceria, terça, armazém, na relação de trabalho e produtividade.

4 Esta lei estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e dos balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

5 Sobre esse tema, ver MARTINS, Ives Gandra da Silva. 50 anos do Código Tributário. *Carta Mensal*, Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, n. 736, jul. 2016, p. 46-71, em que o autor discute a importância dos dispositivos do Código Tributário Brasileiro de 1953, que ganhou eficácia com a Constituição de 1967, por força do “princípio da recepção”, aliás, principalmente, com base na Emenda Constitucional nº 18, de 1 de dezembro de



1965, que alterou o artigo 5º, inciso XV, a linha B, da Constituição de 1946, e define que as normas tributárias são aplicáveis à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

6 Este artigo não está voltado para discutir o conceito de Estado patrimonialista nem os seus derivativos conceituais “patrimonialismo” e patronato, deixando, porém, implícita no texto a evolução da discussão conceitual. De qualquer forma este memorial toma como referência a clássica obra de FAORO, Raymundo Faoro. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

7 Ver as notas anteriores, de número 1, 2 e 3.

8 A relação semisservil não envolvia, basicamente, dinheiro e ocorria em função de mecanismos de escambo, troca, meia, parceria, terça, armazém, na relação de trabalho e produtividade.

9 Independentemente do livro de Raymundo Faoro, esta discussão deve ser reconhecida e aprofundada em LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. 7. ed. São Paulo: Brasil Forense; Companhia das Letras, 1948. Nesse livro, o autor aprofunda a discussão sobre as características oligárquicas do patrimonialismo na República, sem que, todavia, altere a discussão sobre seus fundamentos econômicos e políticos, demonstrando os seus mecanismos e o favorecimento do patronato pelo Estado.

10 Em nosso estudo de doutorado na Universidade de São Paulo – FFCHL (1983), procuramos demonstrar que essa situação está efetivamente traduzida na legislação eleitoral, que concentrava as bases de poderes nos municípios, predominantemente, favorecendo as alianças entre os estados federados, numa efetiva “política

dos governadores”, como política da União. Sobre esse tema, ver BASTOS, Aurélio Wander. *Formação Eleitoral do Estado Brasileiro*, em ensaio intitulado: “O Poder e as Leis”, *Revista Sequência* – UFSC, Santa Catarina, v. 16, 1 jun. 1988. (Ver também revista *Dados*. Iuperj, 1983).

11 A crise da estrutura patrimonial da República ficou evidente quando a própria oligarquia dos coronéis aprovou no Parlamento a Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926 (DOU de 7 de setembro de 1926), numa evidente tentativa de salvar o regime, não propriamente constitucional, mas o seu reconhecimento hermenêutico, a partir da ação compreensiva do Supremo Tribunal Federal. Essa emenda nunca estudada, comparativamente com seu passado e seu futuro constitucional, não conteve o avanço das instituições políticas, procurando resguardar as políticas estamentais e dos governos descentralizados, ou seja, os próprios objetivos reais do Estado. A sua fragilidade ficou demonstrada com o decreto revolucionário de 11 de novembro de 1930, assinado por Getúlio Vargas e o condestável da nova época, Oswaldo Aranha, e outros, que institui o governo provisório da República dos Estados Unidos do Brasil.

12 Ver BASTOS, Aurélio Wander Bastos. *Teoria e Sociologia do Direito*. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2012. p. 56 e seguintes. Neste livro (p. 45), avaliamos o conceito de Karl Marx sobre “divisão social e trabalho”, nas estruturas capitalistas, onde se encontram os elementos críticos essenciais para se compreenderem as regras de economia de mercado e os fundamentos classistas do Estado capitalista que, não propriamente, era (é) um modelo político constitucional, mas uma infraestrutura de interesses articulados. De qualquer forma, vale observar que este artigo estará voltado nos próximos itens sobre a necessária articulação, nem sempre possível, embora conveniente, entre mercado e Estado. Também neste livro,

para efeitos comparativos, analisamos a conseqüente distinção entre o conceito de Durkheim “divisão social do trabalho”, apoiado na teoria da solidariedade orgânica e mecânica.

13 Ver Victor Nunes Leal.

14 O corporativismo evoluiu do sistema político italiano do remoto modelo das guildas medievais nas décadas de 1920 e 1930, inspirado na *Carta Del lavoro*, em que o poder legislativo é atribuído às corporações profissionais, nas quais as associações de classe de patrões e empregados têm influência decisiva; propugnam pela eliminação da luta de classes a favor da colaboração entre elas, principalmente mediante as negociações coletivas e a intermediação dos conflitos, diversamente da doutrina socialista marxista de *tudo no Estado, nada contra o Estado, e nada fora do Estado*. O salazarismo em Portugal, que vigorou de 1933 até 1974, é um exemplo similar de corporativismo, assim como os seus excessos, mesmo no início do nazismo na Alemanha (1933-1945) e na Espanha franquista (1973).

15 Nesta linha de raciocínio, o anterior Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932 (Código Eleitoral), a Constituição Brasileira, de 16 de julho de 1934, que incorporou a orientação, criou um Parlamento corporativo de deputados eleitos e deputados profissionais, em que, em tese, conviveram (conviveriam) representantes do patronato e dos trabalhadores, na exata inspiração corporativista, que autores da mesma época conceituavam como relação heteronômica de confiança e solidariedade entre patrão e empregado, até a promulgação do Estado Novo (Constituição Brasileira, 10 de novembro de 1937).

16 Sobre este tema, em edições recentes, ver de PERICÁS, Luis Bernardo. *Caio Prado Junior – Uma Biografia Política*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016, p. 504.

17 Apesar de a criação da Justiça do Trabalho estar prevista na Constituição de 1934, ela não foi instalada. O Congresso Nacional discutiu longamente a matéria, mas foi exatamente devido aos sucessivos embates no Congresso entre as forças políticas tradicionais e as políticas de mudanças estruturais que, em âmbito global, ela somente veio ser instalada, no Brasil, em 1941, já durante o período do Estado Novo.

18 A legislação histórica demonstra que essa movimentação moderna ocorre a partir da Lei Eloi Chaves (Decreto-Legislativo nº 4.682, de 14 de janeiro de 1923), que criou as caixas de aposentaria e pensão para os ferroviários. Nesse mesmo ano, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho.

19 Em 1986, a Lei Orgânica da Previdência Social foi alterada, sendo Instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e criado o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS, atualmente INSS, Instituto Nacional de Seguridade Social), que reuniu os institutos de aposentarias e pensões existentes, unificando administrativamente a Previdência Social no Brasil.

20 Na forma da Constituição de 1946, o presidente da República era eleito em votação diferenciada simultânea pelo vice-presidente da República (arts. 78, 79 e 81). A Emenda Constitucional nº 4 (de 2 de setembro de 1961), assinada pelos presidentes da mesa da Câmara e do Senado, instituiu o sistema parlamentar de governo (art. 1º), bem como deu outras providências. A Emenda Constitucional nº 6 (de 23 de janeiro de 1963), assinada pela mesa da Câmara e do Senado, revogou a Emenda nº 4 e restabeleceu o sistema presidencialista de governo. O Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, assinado pelo general de Exército Arthur da Costa e Silva, pelo tenente-brigadeiro



Francisco de Assis Correa de Melo e pelo vice-almirante Augusto Hamam Rademaker Grunewald, após os seus considerados políticos e revolucionários, dispõe no artigo 2º que a eleição do vice-presidente da República, cujos mandatos terminaram em 31 de janeiro de 1966, será realizada pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional (...); dois dias após, na forma deste mesmo Ato Institucional, suspensos os impedimentos de inelegibilidade, foi eleito o presidente Humberto Castelo Branco, tendo como seu vice José Maria Alkmim. Acrescenta-se também que a Emenda nº 7, de 22 de maio de 1964 (artigo único), suspendeu na parte que exige a prévia autorização orçamentária para cobrança de tributo em cada exercício, até 31 de dezembro de 1964.

21 Os IAPs eram institutos descentralizados, criados após a Lei Eloi Chaves (1923), da Caixa de Aposentadoria e Pensões, entre os quais, após a reestruturação determinada por Getúlio Vargas em 1930, temos os seguintes: APM (1933), IAPC (1934), IAPB (1934), IAPI (1936), IPASE (1938), IAPETEC (1938); depois, IAPTC (1945), IAPOE (1939), ISS (1945), CAFESP (1953), IAPFESP (1960) e outros.

22 Essa lei contém um capítulo sobre receita (título I, cap. II), que foi alterada pelo Decreto-Lei nº 1.939, de 20 de maio de 1982, que define o que é receita corrente e receita de capital com suas tantas subdivisões. No capítulo sobre despesas (título II, cap. II), também define o que é despesa corrente e despesa de capital. Item fundamental de sua estrutura é a definição do conteúdo e da forma da proposta orçamentária, cuja redação foi dada pela Lei nº 4.489, de 19 de novembro de 1964, sendo revogada a Lei nº 6.397, de dezembro de 1976, e pela Lei nº 1.735, de 20 de dezembro de 1982.

23 Sobre a legislação que altera essa lei, deve-se verificar o artigo 67 da Constituição de 1967, e ainda no seu corpo estão citados o Decreto-Lei nº 201/67, a Lei nº 8.666/93 (sucessivas vezes), a Lei nº

8.883/94, a Lei nº 9.648/98 e a medida provisória nº 581/2012. Entre os decretos remanescentes que integram o seu corpo, estão o Decreto-Lei nº 1.025/69, a Lei nº 4.489/76, a Lei nº 6.397/76, o Decreto-Lei nº 1.645/78, o Decreto-Lei nº 1.735/79, o Decreto-Lei nº 1.085/80, o Decreto-Lei nº 1.939/82 e o Decretos 6.745/67 e 7.045/67.

24 Dispõe o supra referido artigo:

A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito concernente à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) §34 nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra.

Essa matéria foi alterada pela Emenda Constitucional nº 18 de, 1 de dezembro de 1965, promulgada nos termos do artigo 217, §4º da Constituição, que, em disposições gerais (cap. 1), dispôs e regulamentou o sistema tributário nacional.

25 Ver nota 2.

26 MARTINS, Ives Gandra da Silva. Cinquenta anos do Código Tributário Nacional. *Carta Mensal*, Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, n. 736, jul. 2016, p. 46-71.

27 Em posição efetivamente defensiva das regras tributária do código, Ives Grandra Martins, op. cit, observa que, no passado,

O direito tributário era formulado por jurista (...) e, não (...), como ocorre na atualidade, por 'regulamenteiros' governamentais, cuja

única função é (...) criar formas de imposições sobre o sofrido contribuinte, num fantástico processo de desfiguração do direito brasileiro, na busca de cobertura para os 'furos' orçamentários crescentes da Federação, assolada por uma onda de corrupção e incompetência administrativa.

28 KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 2. ed. Editora Armênio Amado Coimbra, 1962, p. 281-285), que, numa extensíssima percepção dessa matéria, aventou, não em discurso direto e explícito, que o Estado de Direito não apenas se manifesta como o Estado democrático, numa estrutura hierárquica aberta das normas, mas também com regras hierárquicas fechadas, de contornos autoritários, o que não significa Estado de exceção; ver também BASTOS, Aurélio Wander. *Teoria e Sociologia do Direito*. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, p. 149 e 170.

29 Estes pressupostos estão claramente especificados na Constituição de 1988, quando conceitua a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDB); a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) (art. 165).

*Palestra pronunciada em 13 de setembro de 2016*