

A ausência de uma teoria orçamentária

KEY JR, V. O. The lack of a budgetary theory. *American Political Science Review*, 34(6): 1137-1144, dec. 1940.

A respeito do aspecto mais significativo da orçamentação pública, ou seja, a alocação de gastos para diferentes propósitos de forma a se atingir o melhor retorno, a literatura orçamentária norte-americana é bastante árida. Esforçados estudiosos do campo orçamentário têm-se ocupado principalmente com a organização e o procedimento para a preparação do orçamento, as formas como as solicitações de fundos são submetidas, o formato da peça orçamentária em si e questões similares¹. Não se pode negar que esses aspectos merecem a consideração a eles dispensada, quando se lembra da inacreditável resistência à adoção dos mais rudimentares quesitos básicos do orçamento e se observa sua condição insatisfatória ainda hoje em algumas jurisdições. No entanto, a dedicação de energia para o estabelecimento da mecânica do orçamento desviou a atenção do problema essencial do orçamento (no lado do gasto), a saber: em que se deve basear a decisão de se alocarem x dólares para a atividade A em vez de ser para a atividade B?

Os autores que escrevem sobre o orçamento abordam muito pouco, ou não abordam, os aspectos puramente econômicos dos gastos públicos. Como diz o professor Robbins, “a economia é a ciência que estuda o comportamento humano como relação entre propósitos e escassos meios que têm usos alternativos”². Se o comportamento orçamentário é econômico ou político é uma questão aberta ao debate improdutivo; contudo, a perspectiva e o modo de pensamento do teórico econômico são relevantes tanto no estudo quanto na ação relativa ao gasto público. O formulador do orçamento nunca tem receita suficiente para atender os requisitos de gastos de todas as agências e tem de decidir (sujeito, é claro, a subsequente ação do Legislativo) como meios escassos devem ser alocados para usos alternativos. O documento final do orçamento (embora o formulador do orçamento não tenha consciência disso) representa um julgamento sobre como meios escassos devem ser alocados de forma a trazer o máximo retorno em termos de utilidade social³.

Em suas discussões sobre a revisão das estimativas, autoridades do orçamento raramente ultrapassam a questão de como julgar as estimativas para determinadas funções, ou seja, os fins; e a abordagem em relação à revisão da estimativa de

determinada agência é geralmente direcionada para a eficiência com a qual o propósito particular deve ser atingido⁴. Mesmo nesse tipo de revisão, os formuladores do orçamento desenvolveram poucos padrões de avaliação, agindo mais por meio de seu julgamento de impressões, de uma contabilidade de custos rudimentar ou talvez dos achados de levantamentos administrativos. Para decisões sobre exigências de agências individuais, as técnicas estão longe da perfeição⁵. Por vezes, é possível computar, com alguma precisão, se o ganho de eficiência de novas obras públicas, como um projeto para uma estrada, compensará o desembolso de capital. Ou, dado o quanto um objetivo seja desejado, pode ser viável avaliar, com alguma precisão, meios alternativos para se atingir tal fim. É de grande importância saber se uma agência está utilizando, ou planeja utilizar, seus recursos com o máximo de eficiência, mas essa abordagem não trata de um problema mais fundamental. Se se assumir que uma agência está operando com o máximo de eficiência, permanece ainda a questão de saber se a função vale a pena ser executada, ou se deve ser realizada em grande ou pequena escala, com conseqüentes transferências de fundos de outras atividades ou para outras atividades de maior ou menor utilidade social.

Os trabalhos de especialistas em finanças públicas também não trazem muita luz à questão considerada acima. Eles geralmente abordam o assunto dos gastos com alguns capítulos superficiais e rapidamente se voltam ao centro de seus interesses – tributação e outras fontes de receitas. Sobre os gastos, eles diferenciam, de forma não muito plausível, gastos produtivos e improdutivos; eles consideram a classificação dos gastos públicos; demonstram que os gastos públicos têm crescido; e discutem a determinação do nível ótimo do agregado dos gastos públicos; mas geralmente não tratam da questão da alocação de receitas públicas entre diferentes objetos de gastos⁶. A questão é reconhecida quando Pigou afirma:

“Com relação à distribuição, que é diferente do custo agregado, do gasto opcional do governo, fica claro que, assim como um indivíduo tem mais satisfação em relação a sua renda quando mantém certo equilíbrio entre diferentes tipos de gastos, o mesmo acontece com uma comunidade em relação a seu governo. O princípio do equilíbrio em ambos os casos é fornecido pelo postulado de que os recursos devem ser distribuídos entre os diferentes usos, de forma que o retorno marginal da satisfação seja o mesmo em todos eles [...]. O gasto deve ser distribuído sabiamente, de forma que o último centavo dedicado a cada uso

produza o mesmo retorno real. Temos aqui, em relação à teoria, um teste pelo qual a distribuição dos gastos em diferentes linhas pode ser acertada”⁷.

Mas Pigou descarta o assunto com um parágrafo, e não há grande discussão⁸ por parte de outros.

Dos escritores norte-americanos da área de finanças públicas, a única que dedicou ampla atenção ao problema da distribuição de gastos foi Mabel Walker. Em sua publicação *Municipal expenditures (Gastos municipais)*, ela revisa as teorias de gastos públicos e desenvolve um método para determinar as tendências de sua distribuição, supondo que o caminho apontaria para “um padrão de gastos consistente com o estado de progresso atingido pela sociedade em dado momento”. Embora não seja possível aplicar o seu método ao orçamento federal⁹, e provavelmente ele seria menos relevante na análise de gastos estaduais do que em municipais, seu estudo merece leitura cautelosa por parte de oficiais de orçamento do nível municipal e de estudiosos do problema¹⁰.

É possível encontrar literatura que toque no problema das publicações daqueles economistas que tratam dos problemas econômicos do Estado socialista. Em anos recentes, surgiu uma crítica ao socialismo¹¹. Esse ataque, para utilizar as palavras de um dos que tenta refutá-lo, é

“...mais sutil e técnico do que os anteriores, baseado na suposta inabilidade de uma comunidade socialista solucionar problemas puramente econômicos... A afirmação é de que, mesmo com uma técnica altamente desenvolvida, incentivos adequados à atividade e controle populacional racional, os diretores econômicos de uma nação socialista não conseguiriam estabelecer equilíbrio entre o valor de diferentes linhas de produção ou entre as vantagens relativas de diferentes formas de produzir o mesmo bem”¹².

Aqueles que acreditam que o problema não é insolúvel em uma economia socialista propõem-se a responder a seguinte questão: “Qual é o método apropriado para determinar que bens devam ser produzidos com os recursos econômicos disponíveis a uma comunidade?”¹³ Dever-se-ia esperar dos que procuram responder a essa questão alguma luz para os problemas dos que preparam o orçamento em um Estado capitalista. No entanto, em uma economia socialista, aqueles preocupam-se apenas com o preço dos bens produzidos pelo Estado e colocados à venda para os indivíduos. O professor Dickinson, por exemplo, exclui de sua discussão bens e serviços providos em uma economia socialista “sem custo para todos os membros da sociedade, como o resultado

de uma decisão baseada em outros termos que não a demanda de mercado, feita por algum órgão da comunidade com autoridade econômica”¹⁴. Essa exclusão retira de consideração o ponto em questão. Entretanto, os críticos da teoria socialista, ao menos, levantam essencialmente o mesmo problema colocado na presente discussão; e seus comentários são sugestivos.

Vários estudiosos da economia das obras públicas tratam de parte do problema relacionado à alocação das despesas públicas. As principais questões têm sido tratadas pelo Conselho Nacional de Planejamento de Recursos e pelas organizações que o antecederam. Esses estudos, entretanto, tratam principalmente da questão de quanto e quando deveria ser gasto do agregado, para que isso funcione como o mais efetivo amortecedor dos choques incidentais às flutuações cíclicas. Dois estudos, de Arthur D. Gayer e John M. Clark, tratam do desembolso para obras públicas como estabilizadores da ordem econômica e de outras questões relacionadas¹⁵. Esses trabalhos sugerem fatores relevantes na determinação da quantidade total do orçamento de capital, mas não tratam do problema da escolha entre projetos alternativos de obras públicas. Em outro estudo, essa questão é abordada por Russell Y. Black com base no histórico de uma rica experiência de planejamento de cidades, e ele formula um conjunto de critérios sugestivos, porém não definitivos, para a seleção e programação de projetos de obras públicas¹⁶.

Agências e profissionais de planejamento têm estado mais interessados no problema abstrato de estabelecer a utilidade relativa de desembolsos públicos do que qualquer outro grupo. A questão é colocada de forma teórica em um relatório recente:

“O problema é essencialmente de desenvolvimento de critérios para a seleção de objetos de gasto público. À medida que uma proporção cada vez maior da renda nacional é gasta em propósitos públicos, a esfera do sistema de preço com sua liberdade de escolha de objetos de gasto é cada vez mais restrita. Ao mesmo tempo, torna-se mais premente a necessidade de desenvolvimento de métodos pelos quais os servidores públicos possam selecionar objetos de gasto que trarão maior utilidade ou retorno e atendam às aspirações sociais de forma mais precisa. Em certa medida, isso constitui o problema central do Estado produtivo. Se o planejamento deve ser ‘geral’, ele deve prover técnicas para o equilíbrio de valores em um marco que dá o devido valor tanto aos diversos interesses do presente quanto aos do futuro”¹⁷.

Agências de planejamento não têm obtido sucesso em formular quaisquer princípios convincentes, sejam descritivos ou normativos, relacionados à alocação de recursos públicos, mas elas têm, dentro de esferas limitadas, criado instrumentos governamentais que facilitam a consideração de gastos alternativos relacionados. Um excelente exemplo é o do Comitê de Recursos Hídricos (do Conselho Nacional de Planejamento de Recursos) e de comitês subsidiários de bacias de drenagem¹⁸. Por intermédio desses instrumentos, é possível considerar alternativas por objetivo e seqüências de gastos – questões que não surgiriam concretamente sem esses instrumentos. Talvez a abordagem para trabalhar a questão de forma prática esteja em canalizar as decisões para a máquina governamental de forma a estabelecer alternativas em justaposição e forçar a consideração de valores relativos. Esse é o efeito de muitos dos arranjos institucionais existentes; mas a questão é raramente colocada dessa forma, e a estrutura de governo, particularmente a divisão do Estado-federal, freqüentemente impede a consideração de alternativas.

Pode-se argumentar que, para o melhor desempenho das funções públicas, seja desejável um elevado grau de estabilidade na quantidade de recursos disponíveis ano após ano e que a noção de que existe, ou deveria existir, mobilidade de recursos entre funções é errônea. Sem dúvida, considerável peso deve ser dado a essa visão. No entanto, em poucos anos mudanças importantes ocorrem na ênfase financeira relativa dada às diferentes funções do governo. Mesmo em ajustes menores, uma pequena mudança para cima ou para baixo na margem pode ser consideravelmente significativa. Como consumidor individual, o Estado pode ter certo mínimo de despesas acordadas de forma geral, mas o cuidado ao medir a utilidade relativa de gastos alternativos torna-se mais essencial quando o ponto de utilidade marginal se aproxima. Além disso, na economia pública, existem tensões (principalmente de caráter institucional) que criam obstrução e postergam ajustes na alocação de recursos de acordo com as mudanças de desejo e provavelmente ocorrem em maior grau do que na economia privada.

Esforços para definir mais precisamente os “valores” relativos dos serviços públicos podem ser considerados infrutíferos devido à influência de grupos de pressão na determinação da alocação dos recursos. Cada agência de gasto tem sua clientela, que se organiza para a batalha diante das agências orçamentárias e usuárias¹⁹. E existem aqueles que defendem que o padrão de gastos resultante desse jogo de forças constitui a maximização do retorno do gasto público, desde que isso, presumivelmente, reflita o consenso social sobre os valores relativos dos diferentes serviços. Se isso for verdade, o

uso mais eficiente dos recursos seria promovido por meio do desenvolvimento de meios mais precisos para medir a força política de interesses que competem entre si para a designação de recursos. Dizer que o projeto de lei da designação expressa consenso social soa como a doutrina mística da “vontade geral”. Constantemente, escolhas têm de ser feitas entre as demandas de diferentes grupos; e provavelmente é verdade que outros fatores, além das estimativas de força política relativa de grupos contenciosos, freqüentemente entrem nas decisões. A teoria dos grupos de pressão sugere o potencial desenvolvimento de uma burocracia estrategicamente situada em departamentos orçamentários e agências relacionadas e com interesses velados em relação ao bem-estar geral, em contraste com as forças particularistas das agências que efetuam gastos.

Não se deve concluir que, por se pensar profundamente, um conjunto de princípios pode ser formulado em cuja base o assediado oficial de orçamento possa visualizar uma técnica automática para a alocação de recursos financeiros. Mesmo assim o problema merece estudos em várias direções. Mais investigação sob o ponto de vista da teoria econômica e da filosofia política poderia produzir resultados valiosos. A doutrina da utilidade marginal, desenvolvida mais aprimoradamente na análise da economia de mercado, tem um toque de irrealidade quando aplicada aos gastos públicos. A melhor utilização de recursos públicos²⁰ torna-se uma questão de preferência de valores entre fins que não têm um denominador comum. Dessa forma, a questão é um problema de filosofia política; análises aprofundadas nesses termos seriam da maior importância para criar uma consciência sobre os problemas de implementação orçamentária em programas de ação política de qualquer matiz. A discussão também sugere a conveniência de uma análise cuidadosa e abrangente do processo orçamentário. Mais detalhadamente, que forças se apresentam na formação do orçamento do Estado? Que fatores governam as decisões dos encarregados do orçamento? Precisamente qual é o papel do Legislativo? No ambiente federal, o campo para questionamento é mais amplo, incluindo não apenas a agência central de orçamento, mas também escritórios de orçamento departamentais. Estudos de apropriação de recursos pelo Congresso são especialmente necessários²¹. Para o funcionário que trabalha com o orçamento, as implicações da discussão encontram-se primariamente sob o ponto de vista da consideração de estimativas em termos de alternativas – decisões que são sempre tomadas, mas nem sempre conscientemente. Para as políticas de pessoal das agências de orçamento, a questão que se coloca é se é adequado contar apenas com pessoas treinadas principalmente em contabilidade e procedimentos fiscais. As milhares de pequenas decisões tomadas em

agências orçamentárias acumulam-se em documentos formidáveis que, só pelo seu volume, são capazes de sufocar aqueles com o poder de decisão final. É necessário olhar cuidadosamente para a capacitação e para os pressupostos de trabalho desses funcionários, de tal maneira que o orçamento possa refletir mais fielmente o interesse público²².

Notas

¹ Veja BUCK, A. E., *Public budgeting*. New York, 1929. SUNDELSON, J. Wilner. *Budgetary methods in national and State governments* (Comissão Fiscal do Estado de Nova York, Relatório Especial n. 14, 1938); *ibid.*, “Budgetary principles”, *Political Science Quarterly*, v. 50, p. 236-263 (1935).

² ROBBINS, Lionel. *An essay on the nature and significance of economic science*. 2nd ed. Londres, 1935. p. 16.

³ Se fosse literalmente verdade o antigo dito de que o Estado fixa seus gastos e depois levanta receitas suficientes, o encarregado do orçamento não enfrentaria o problema da escassez. No entanto, há quase invariavelmente um problema de escassez na economia pública – que os escritórios de orçamento, assediados pelos departamentos de gastos, podem testemunhar.

⁴ Veja BUCK, *op. cit.*, capítulo 11.

⁵ O desenvolvimento de padrões para a avaliação da eficiência do desempenho de determinadas funções – inteiramente desassociado do valor das funções – ainda se encontra em estágio primitivo. Tais padrões, pelo menos para fins orçamentários, requerem contabilidade de custos, o que implica uma unidade de medida. Um padrão de comparação também está implícito, como o desempenho da mesma agência em períodos fiscais anteriores ou o desempenho de outras agências em condições similares. Na ausência de dispositivos de mensuração, mesmo que rústicos, autoridades de orçamento e alocação são freqüentemente empurradas para a alternativa de passar itens individuais – três atendentes, dois mensageiros, sete estenotipistas, etc. – uma prática que freqüentemente causa exasperação entre funcionários operacionais. Embora nosso conhecimento sobre o comportamento orçamentário seja pequeno, provavelmente estará correto inferir que as questões de eficiência de uma operação, para atingir um propósito particular, estão geralmente misturadas à determinação do valor relativo de diferentes propósitos. Servidores da área operacional freqüentemente evitam experimentações com dispositivos de mensuração, mas pode-se sugerir que medidas de eficiência do desempenho tendem a desviar a atenção de funcionários de orçamento e alocação da preocupação com detalhes internos para a questão central do valor relativo dos serviços.

⁶ Veja, por exemplo, LUTZ, H. L. *Public finance*.

⁷ *A study in public finance* (Londres, 1928), p. 50. Veja também SELIGMAN, E. R. A. The social theory of fiscal science. *Political Science Quarterly*, v. 41, p. 193-218, 354-383, 1926 e COLM,

Gerhard. Theory of public expenditures. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 183, p. 1-11, 1930.

⁸ Para uma revisão da literatura, veja WALKER, Mabel L. *Municipal expenditures*. Baltimore, 1930. Capítulo 3.

⁹ Sobre esse assunto, veja WOODY, C. H. *The growth of the federal government, 1915-1932*. Nova York: 1934.

¹⁰ No campo das finanças estaduais, um valioso estudo foi elaborado por I. M. Labovitz, na publicação *Public policy and State finance in Illinois* (Comitê de Pesquisa em Ciências Sociais, Universidade de Chicago, a ser publicado).

¹¹ Veja HAYEK, F. A. von (Ed.). *Collectivist economic planning*. Londres: 1935.

¹² DICKINSON, H. D. Price formation in a socialist community. *Economic Journal*, v. 43, p. 237-250. Veja também DURBIN, E. F. M. Economic calculus in a planned economy. *Economic Journal*, v. 46, p. 676-690, 1936 e SWEETZ, A. R. The economist in a socialist economy. In: *Explorations in economics; Notes and essays contributed in honor of F. W. Taussig*. 1936. p. 422-433.

¹³ TAYLOR, F. M. The guidance of production in a socialist State. *American Economic Review*, v. 19, p. 1-8, 1929.

¹⁴ Op. cit., p. 238. Sobre a Rússia Soviética, Brown e Hinrichs dizem: “Em uma economia planejada, operando, se necessário, sob pressão para atingir uma produção predeterminada, a decisão com respeito aos principais preços é essencialmente política”. The Planned Economy of Soviet Rússia. *Political Science Quarterly*, v. 46, p. 362-402, 1931.

¹⁵ CLARK, J. M. *Economics of planning public works*. Washington: Escritório da Gráfica do Governo, 1935; GAYER, A. D. *Public works in prosperity and depression*. Nova York: Escritório Nacional de Pesquisa Econômica, 1935. Ver também o ensaio, no Comitê Nacional de Recursos, de LELAND, E. *Public works planning*. Washington: Escritório da Gráfica do Governo, 1936.

¹⁶ *Criteria and planning for public works* (Washington, Diretoria Nacional de Recursos, mimeografado, 1934). Ver especialmente p. 165-168.

¹⁷ COMITÊ NACIONAL DE RECURSOS. *The future of State planning*. Washington, Escritório da Gráfica do Governo, 1938. p. 19. O Sr. J. Reeve chamou minha atenção para o fato de que o problema da alocação de gastos públicos tornou-se mais difícil também por causa do crescente número de propósitos de gastos alternativos.

¹⁸ Para abordagem do trabalho do Comitê de Recursos Hídricos em termos bastante similares aos deste documento, veja Comitê Nacional de Recursos, Relatório de Progresso, Dezembro, 1938, público. P. 29-36. Como exemplo do trabalho, veja COMITÊ NACIONAL DE RECURSOS. *Drainage basin problems and programs, 1937 revision*. Washington: Escritório da Gráfica do Governo, 1938.

¹⁹ Ver LOGAN, E. B. Group pressures and State finance. *Anais da Academia Norte-Americana de Ciência Política e Social*, v. 179, p. 131-135, 1935 e MCKEAN, Dayton David. *Pressures on the Legislature of New Jersey*. Nova York, 1938. Capítulo 5.

²⁰ Esse assunto é outra faceta do problema da determinação do “interesse público”, tratado por E. P. Herring em *Public administration and the public interest*.

²¹ Em relação a tais estudos, há idéias metodológicas úteis do professor Schattschneider em *Politics, pressures and the tariff*.

²² Meus agradecimentos a I. M. Labovitz e Homer Jones pelos seus úteis comentários sobre a versão preliminar deste documento.

Este artigo integra a coletânea:

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (org.) *Planejamento e orçamento governamental*. Coletânea. Brasília: ENAP, 2006. Volume 2.