

ORÇAMENTAÇÃO INCREMENTAL

Fonte: WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi.
The new politics of the budgetary process.
5. ed. New York: Pearson Longman, 2004, pp.
46-50.

O principal fator determinante do orçamento deste ano encontra-se no orçamento do ano passado. A maior parte de cada orçamento é produto de decisões tomadas anteriormente. O orçamento pode ser visto como um iceberg; em grande medida, a maior parte encontra-se abaixo da superfície, fora de qualquer controle. Muitos itens são padronizados, simplesmente repetidos a cada ano pela especial razão de que não há motivos para contestá-los. Compromissos de longo alcance foram assumidos, e a parte deste ano é separada do total e incluída como parte do orçamento anual. As despesas de programas obrigatórios ("entitlements"), como subsídios aos preços ou pensões dos veteranos de guerra, devem ser atendidas. Alguns programas de duração continuada que parecem ser satisfatórios não são mais questionados. As agências vão ao mesmo sentido, e um mínimo de recursos deve ser destinado à sua manutenção (embora este item seja particularmente vulnerável às investidas porque isso não parece envolver redução nos serviços ou nos benefícios). Apoio político poderoso inclui outras atividades inevitavelmente. A qualquer altura, em seguida após o pagamento dos compromissos anteriormente assumidos, um porcentual algum tanto pequeno – raramente maior de 30 por cento, freqüentemente menor de 5 – está no domínio de discricção de qualquer pessoa experimentada.

A orçamentação é incremental, não abrangente. O orçamento de uma agência quase nunca é revisto como um todo, a cada ano, no sentido de reconsiderar o montante de todos os programas existentes em comparação a todas as alternativas possíveis. Ao contrário, é baseado no orçamento do ano passado com atenção especial dada a uma estreita margem de aumentos ou de reduções. Aceitação de decisões orçamentárias anteriores, bem como, anos de experiência e de especialização acumuladas permite àqueles que elaboram o orçamento concordarem com aumentos relativamente pequenos da base existente. Os responsáveis dedicam a atenção a um pequeno número de itens sobre os quais a batalha orçamentária efetivamente se dará. A realidade política, dizem, restringe a atenção aos itens em que podem fazer algo – poucos programas novos e possíveis cortes nos antigos.

A orçamentação está vinculada a *base* e ao *quinhão justo*.

Ponto central no incrementalismo é o conceito de *base*. A *base* é a expectativa geral que os programas serão mantidos com o mesmo nível das despesas anteriormente executadas. Ter um projeto incluído na *base* do orçamento da agência significa, assim, mais do que apenas participar do

orçamento de um determinado ano. Significa a expectativa de que a despesa continuará, que será aceita como parte do que será feito, e conseqüentemente, que não estará submetida, normalmente, a avaliações intensivas (o termo *base*, casualmente, é parte do linguajar comum dos encarregados da orçamentação, e não faria nenhum sentido se a experiência lhes mandasse esperar grandes flutuações de um ano para o outro, mais do que adições ou subtrações de algum ponto relativamente constante.)

Vinculado ao conceito de *base* está a idéia do “*quinhão justo*”. Este significa não apenas a *base* que a agência estabeleceu, mas, também, a expectativa de que a agência receberá alguma parcela de recursos (proporção dos fundos), se ocorrer aumento ou diminuição da base de outras agências governamentais. O *quinhão justo*, então, reflete uma convergência das expectativas sobre quanto, aproximadamente, uma agência deve receber na comparação com outra.

A ausência de uma *base*, ou de um acordo sobre o *quinhão justo*, dificultam muito o cálculo do montante que a agência ou o programa devem receber. Isso ocorre quando a agência ou o programa são novos ou quando sobre o programa ocorrem mudanças rápidas de apreciação. Quando os tempos são difíceis, a *base* fica sujeita ao debate e ajustes. A *base* pode ser definida, também, como “a estimativa atual” (nível existente da despesa de uma agência) ou o custo antecipado de manter no exercício seguinte programas nos níveis atuais de atendimento (particularmente importante em épocas inflacionárias e geralmente referido como sendo uma “linha de base”). Em qualquer caso, ocorrerá discordância sobre o que constitui a *base*.

A orçamentação é consensual. Deve haver um acordo no sentido geral da política pública, pelo menos na maior parte das políticas adotadas, ou o Congresso ficará atolado em escolhas difíceis. Políticas já adotadas deverão ser renegociadas cada ano, num processo nervoso e de perda de tempo. Simultaneamente, os programas novos, por certo, produzirão controvérsias; sem o acordo que mantém fora de disputa o que foi acertado no passado, torna-se mais difícil tratar do presente. O consenso em políticas não necessita ser total; o conflito estará sempre presente. Contudo, se ocorrer excesso de discordâncias sobre políticas, as estimativas não funcionarão bem.

A orçamentação é histórica. Uma maneira de tratar com um problema de grande magnitude é fazer estimativas aproximadas enquanto acumula-se experiência. Quando as conseqüências das várias ações se tornam aparentes, é então possível fazer modificações para superar as dificuldades. Considerando que, apenas após vários anos de atuação, os Congressistas passam a atuar nos comitês de apropriação e porque devem passar por um processo de aprendizado, os mais influentes entre eles têm normalmente muitos anos de experiência no trato de sua especialidade. Absorveram o significado de muitos movimentos passados e estão preparados para aplicar

os resultados de avaliações precedentes às circunstâncias atuais. Nesta maneira, a magnitude de qualquer decisão, a qualquer tempo, é reduzida e com ela o ônus da avaliação.

O formato orçamentário por objeto de despesa (*line-item*) facilita esta aproximação histórica. Em vez de focalizar os vários programas como um todo, os comitês geralmente concentram-se em mudanças nos vários itens – pessoal, equipamento, manutenção, atividades específicas – que compõem o programa. Mantendo categorias constantes por certo número de anos, e estabelecendo que as cifras de anos precedentes e atuais estejam colocadas em colunas adjacentes, as estimativas realizadas no passado não necessitam ser totalmente refeitas outra vez. Também, embora os membros saibam que a agência está envolvida em vários programas, o formato orçamentário por objeto (*line-item*) habilita-os a concentrarem-se no problema de menor dissensão, ou seja, sobre quanto consignar para cada item.

Contudo, o passado não é um guia perfeitamente seguro rumo ao futuro. Porque muitas ações estão sendo empreendidas ao mesmo tempo, é duro desembaraçar os efeitos de uma ação particular comparada com outra. Conseqüentemente, as disputas podem acontecer a respeito dos benefícios da sustentação continuada para determinado item. Finalmente, confiança em uma teoria de causa e efeito para fornecer orientação a respeito do que se espera acontecer torna-se necessária.

A orçamentação é fragmentada. Orçamentos são elaborados em fragmentos. As agências organizam as solicitações orçamentárias com base em suas necessidades. As solicitações, então, são canalizadas a qualquer um dos múltiplos níveis de especialização dentro do Congresso – as comissões de apropriação da Câmara dos Deputados e do Senado, suas subcomissões, as áreas submetidas a essas subcomissões, os procedimentos de recursos da Comissão de Apropriação do Senado Federal, e as funções autorizativas das comissões substantivas e suas subcomissões especializadas. Mesmo que as subcomissões não tratem de todos os itens no orçamento, darão atenção especial aos casos de aumentos ou diminuições relativamente ao ano precedente. Nesta maneira, pode ser dito, as subcomissões tratam de um fragmento de um fragmento do todo.

A orçamentação é simplificada. Outro modo de manejar a complexidade é ver como as ações em questões mais simples podem servir de orientação para as mais complicadas. Em vez de tratar diretamente do custo de uma nova e grande instalação, por exemplo, os responsáveis pelas decisões podem olhar como os custos de pessoal e de administração ou de transações imobiliárias com os quais eles têm alguma familiaridade são conduzidos. Se estes itens são tratados corretamente então podem sentir-se mais capazes de confiar em administradores envolvidos com questões maiores. Incapaz de enfrentar problemas mais complexos, os responsáveis pelas decisões podem recuar frente aos mais simples.

A orçamentação é social. Os participantes seguem pistas sobre o comportamento dos demais. Tentam apurar as condições necessárias para influenciar programas. Neste método, observam-se mais os funcionários responsáveis do que a matéria que interessa. Na avaliação de sua competência e confiança, os funcionários podem ser questionados num ponto aqui e ali, numa dificuldade neste ou naquele ponto. Um congressista sênior relatou que acompanhou uma audiência com administradores procurando pontos fracos, "tensão na voz ou na conduta", "olhares dissimulados," e assim por diante. Também, se um funcionário puder conseguir apoio para seguir adiante, e se muitos outros não reclamarem demasiadamente, então pode considerar a existência de acordo sobre algo como sua medida do sucesso.

A orçamentação é "satisfatória". As estimativas podem ser simplificadas com a redução das pretensões de cada um. Embora não utilizem expressões de Herbert Simon, os responsáveis pelo orçamento não tentam maximizá-lo, ao contrário, tornam-no "satisfatório", o quer dizer que os responsáveis não buscam alcançar o melhor dos mundos (o quer que isso seja) mas, em suas próprias palavras, tentam "passar", "acabar bem evitando problema", "evitar o pior". Considerando que, a cada ano, há novo orçamento e, em grande medida, o mesmo resulta de ajustamentos gradativos, esta é a única maneira de corrigir as deficiências mais evidentes quando elas aparecem.

A orçamentação é tratada como se fosse não-programática. Esta afirmação não significa que as pessoas não dão importância aos programas; elas dão. Nem significa que não lutam a favor ou contra certos programas; elas lutam. É que, dados os consideráveis acordos em política, os responsáveis pelas decisões transformam a maior parte de seu trabalho em ajustes monetários marginais nos programas existentes de modo que a questão sobre as necessidades básicas da maioria dos programas aparece apenas de vez em quando. "Discordância sobre dinheiro não é uma questão legislativa..." disse um membro de comitê de apropriações numa afirmação típica, "é matéria de dinheiro mais do que uma diferença de filosofia". Um membro do comitê das apropriações explica como as discordâncias são conduzidas nas sessões em que os membros passam a trabalhar a portas fechadas para viabilizar suas recomendações. (Hoje em dia, muitas dessas sessões são abertas ao público.) "Se há acordo, vamos em frente. Se há muita controvérsia, deixamos o item de lado. Após um ou dois dias, podemos ter uma lista com dez itens controversos. Aumentamos e cortamos e martelamos esses itens até chegarmos a um acordo." Obviamente, os interessados não se sentiram demasiado seguros sobre cada item ou não concordariam assim tão prontamente.

A Orçamentação é Repetitiva. A tomada de decisão na orçamentação é continuada com a compreensão de que poucos problemas têm que "ser resolvidos" de uma vez e para sempre. Todos sabem que um problema pode ser tratado repetidas vezes. Conseqüentemente, as considerações que um

membro do Congresso deixa de lado num ano podem ser examinadas noutro ano ou em ação suplementar durante o mesmo ano. Os problemas tanto não são resolvidos enquanto são vencidos por ações repetidas até que deixem de afligir ou forem substituídos por outros problemas. Sucessão do problema, não solução do problema, descreve melhor o que acontece.

A orçamentação é seqüencial. Os comitês de apropriações não tentam manejar todos os problemas ao mesmo tempo. Ao contrário, não tratam de muitos deles em um ano particular, e os problemas encontrados são tratados, na maior parte, em ocasiões e momentos diferentes. Muitas decisões tomadas em anos anteriores são permanentes ou poderão variar ligeiramente sem questionamentos. Neste caso, os comitês separam, em partes iguais, os assuntos para investigação mais intensiva entre as subcomissões e seus especialistas. Ao longo dos anos, as subcomissões fixam-se num e depois noutro problema. Quando as decisões orçamentárias tomadas por uma subcomissão contrariam decisões de outra, a dificuldade é manejada segundo a "tática do bombeiro", em que cada problema é tratado por vez e na jurisdição em que ele ocorre. As dificuldades são superadas não tanto pela coordenação ou pelo planejamento central, mas por uma abordagem cibernética que ataca, em seqüência, cada manifestação nos diferentes centros de decisão.

Estes apoios facilitam o ônus das estimativas (avaliações) que são necessários para o desenvolvimento de um orçamento. Porque a atenção é centrada mais no incremento do que no valor relativo de um programa particular comparado a outro, o apoio às estimativas serve, também, para moderar o conflito. O caráter especializado e aparentemente não-programático das decisões realça a aparência técnica do processo orçamentário. Considerando que as decisões são simplificadas e feitas em arenas diferentes e em momentos diferentes, a possibilidade de que venham a convergir conflitos severos é reduzida. Em tal situação, os papéis dos participantes - agências, comitês de apropriações, e o departamento do orçamento - foram claramente definidos.