

teoria da opção orçamentária — o processo decisório das finanças públicas

AGNELLO UCHÔA BITTENCOURT

Professor da EBAP

I — INTRODUÇÃO

Neste ensaio procurarei, mediante abordagem interdisciplinar, expor e sistematizar algumas observações sobre o processo decisório nas finanças públicas. Por certo muito ainda fica para ser dito, não sendo outro o objetivo destas linhas senão o de constituir uma provocação para os estudiosos, inclusive mediante a proposição de alguma terminologia nova, supostamente útil.

Acompanhando a lição de Shackle, entender-se-á como **decisão** a transição entre um estado psíquico, na qual o indivíduo examinou diversos cursos de ação, avaliando-os com referência a certo objetivo ou valor, e um estado psíquico posterior, em que o indivíduo manifesta preferência por um dos cursos de ação.¹

1) **Apud** Camargo, Lenita C., **Política dos Negócios**. Editora Mestre Jou, São Paulo, 1967, pág. 46.

Entender-se-á como **processo decisório** toda a instrumentação necessária para produzir decisões e o conjunto de normas segundo as quais essa instrumentação funciona. Tanto vale dizer: é o modelo de conduta adotado, em determinado sistema, para a tomada de decisões.

Para que o processo decisório ocorra, e antes que ocorra, entende-se devam existir três fatores² de cuja interação surgirá a decisão:

a) um substrato de valores, influências, tensões e tendências, elaborado subjetivamente ou recebido do contexto social, compondo-se um quadro de referências do qual emergem critérios de avaliação;

b) disponibilidade de informação (dados objetivos sobre o assunto e sua circunstância);

c) capacidade crítica para aproveitar a informação, discernindo e julgando alternativas.

A partir desses fatores, o mecanismo de tomada de decisão percorre três momentos:³

a) **o estabelecimento das premissas fáticas** (coleta de dados e percepção da situação);

b) **a identificação e avaliação das alternativas** (comparação das vantagens e desvantagens dos vários cursos de ação possíveis, à luz dos critérios vigentes);

c) **a inspiração** (manifestação da preferência por um dos cursos de ação).

Vale, ainda, lembrar que a atuação dos indivíduos ou das coletividades orienta-se para determinados fins. Em um sistema social, político ou econômico, cada unidade ou escolhe

2) Esquema parcialmente inspirado em Pfiffner e Sherwood, ao comentarem formulações de Simon. Ver: John M. Pfiffner e Frank P. Sherwood, **Organização Administrativa**. Trad. de E. Jacy Monteiro, Bestseller Importadora de Livros, São Paulo, 1967, pág. 392.

3) Este esquema baseia-se em Simon, sem a sua terminologia; acolhe parcialmente a influência da formulação de Perroux a propósito das motivações do ato econômico; e aproveita a exaustiva pesquisa de Gore. Ver: Herbert Simon, **A capacidade de decisão e de liderança**. (Trad.) Fundo de Cultura, Rio, 1963, págs. 14 a 17; François Perroux, **Economie et Société**, Presses Universitaires de France, Paris, 1960, pág. 98; e William J. Gore, **Administrative Decision-Making: a Heuristic Model**. John Wiley & Sons, New York, 1964.

seus fins ou os recebe de uma unidade de nível superior. Na última hipótese, a unidade complementar os fins recebidos com outros, selecionados no nível de seu poder decisório, mas condicionados e limitados pelos primeiros. De qualquer modo, haverá sempre fins gerais, primários ou subordinantes e fins específicos, secundários ou subordinados. Na terminologia de March e Simon: objetivos e subobjetivos.⁴ Ou na de Lange, visando o modelo socialista: fins de 1.^a ordem e fins de 2.^a ordem, de 3.^a ordem, etc.⁵

Tanto para os indivíduos como para o Estado, ocorre, preliminarmente, em uma situação dada, a assimilação de fins recebidos e/ou a eleição de fins hierarquizáveis. Em seguida, terá de haver o emprêgo dos meios que se entende como aptos à realização desses fins.

Tentarei, ao longo deste ensaio, discutir alguns princípios e postulados gerais que parecem regular ou podem regular dentro de certos limites, decorrentes da condição humana, a conduta financeira do Estado.

Este propósito conduz, preliminarmente, a expor, ainda que de forma sumária, a natureza do "fato financeiro". A especificidade do processo decisório que lhe diz respeito decorre da especificidade do fato financeiro como fato social diferenciado.

Parte-se da premissa de que o fato financeiro, não obstante sua nítida diferenciação, participa dos atributos conceituais do fato político, do fato administrativo e do fato econômico.

No universo em que ocorrem os fenômenos financeiros, as decisões são tomadas em termos de opções sobre obtenção de dinheiro (quanto? de quem? quando? como?) e seu emprêgo (quanto? em quê? quando? como?) pelo Estado. Esse é um universo de escassez, povoado de intenções contraditórias.

Cada decisão aí representa uma arbitragem autoritária entre essas intenções, que no seu mais alto nível de generalização e abstração estão nucleadas em uma contradição básica

4) March, J. C., e Simon, H. A., **Teoria das Organizações**. Trad. de Hugo Wahrlich, FGV, Rio, 1966, págs. 188 e segs.

5) Lange, Oskar, **Moderna Emonomia Política**. Trad. de Pedro Lisboa, Fundo de Cultura, Rio, 1963, pág. 165.

do ser humano nas suas relações com o Estado: cada pessoa, como contribuinte, deseja pagar menos; cada pessoa, como usuário dos serviços públicos, espera receber mais. De resto, esta oposição de tendências, implícita na condição humana, é mais ampla, não se restringindo às relações do cidadão-contribuinte-usuário com o Estado, eis que abrange as quantidades econômicas em geral:⁶ de um lado, **output** ou bens que todos querem maximizar; de outro, **input** ou fatores que todos querem minimizar.

II — OS ATRIBUTOS DO FATO FINANCEIRO

1 — O fato político e o fato administrativo

Sem enveredar pela discussão que tais temas comportam, incabível neste ensaio, parte-se aqui de uma conceituação do fato político e do fato administrativo, apenas visando a fixação de posições preliminares.

Entendo como **fato político** toda ação visando definir propósitos da sociedade, ou realizá-los através do manejo das relações entre indivíduos e instituições, para o que disporá o agente de autoridade e/ou poder.⁷

Constituem, portanto, ações políticas tanto a regulação autoritária do funcionamento da sociedade, como a disputa pelo domínio dos seus aparelhos de volição e coerção. Assim, são ações políticas a conduta dos partidos ou grupos na luta pelo poder e a conduta do partido ou grupo ou coalisão de partidos ou grupos que exercitam o poder. Cada participante do jogo pretende adquirir, conservar ou ampliar a faculdade de disposição sobre coisas, pessoas e organizações, através da qual procurará realizar seus propósitos, dentro das limitações de suas circunstâncias. Nesse sentido já se definiu a Política como a "arte do possível".

Entendo como **fato administrativo** toda ação, realizada, no âmbito de uma organização, por pessoas investidas de

6) Samuelson, Pau, "The pure theory of public expenditure". In *The Review of Economics and Statistics*, novembro, 1964, pág. 387.

7) Para uma discussão exaustiva, ver: Michel Debrun, **O fato político**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1962.

determinadas atribuições e situadas em diversos níveis de responsabilidade e poder, visando o cumprimento dos propósitos da organização, através do emprêgo da instrumentalidade disponível.*

Nesta definição, a idéia de organização abrange amplamente o Estado (e entidades delegadas), entidades internacionais, emprêsas, entidades civis sem fim de lucro; e a instrumentalidade compreende pessoas, edifícios, equipamentos, materiais, ativos intangíveis, dinheiro.

A instrumentalidade existe para servir aos fins da organização, tal como definidos em constituição, convenção, contrato social ou estatuto. Energizar e movimentar essa instrumentalidade, crescê-la, melhorá-la e conservá-la, constitui a justificativa e a própria substância da administração.

As atividades financeiras do Estado são sempre fatos políticos e podem, ao mesmo tempo, ser também fatos administrativos. Quanto mais alto o nível da decisão, na faixa das opções mais importantes, tanto mais predominará a tonalidade política, até a exclusão de qualquer tonalidade administrativa; à proporção que as opções se aproximam da base da organização, reduzindo-se sua amplitude, para chegar a um nível em que se esgotem, passando-se ao cumprimento puro das decisões, tanto mais predominará a tonalidade administrativa mantendo-se, entretanto, sempre alguma tonalidade política, ainda que difusa.

Tributar os cidadãos é predominantemente um ato político, no sentido de que representa a definição de um propósito do Estado, ao escolher certa classe de contribuintes, certa manifestação de capacidade contributiva e certo doseamento da punção de recursos que o pagamento de tributos representa. Arrecadar os tributos é predominantemente um ato administrativo.

Do mesmo modo é predominantemente ato político favorecer uma região (ou um setor da economia) com incentivos fiscais; é ato político a escolha dessa região, e não de outra, bem como a escolha da forma mediante a qual deva funcionar

8) Para uma discussão exaustiva, ver: Curreiro Ramos, **Administração e estratégia do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966, págs. 9 e segs.

a redução desejada da pressão fiscal. É predominantemente ato administrativo o exame dos projetos de investimentos das empresas interessadas em beneficiar-se das isenções.

Ainda é predominantemente ato político atribuir, pelo orçamento, subvenções sociais que vão favorecer grupos de pessoas, ou cobrir o **deficit** operacional de certas unidades da Administração Pública (o que lhes enseja prestar serviços ou vender produtos abaixo do preço normal representativo do seu custo). O rito de pagamento dessas subvenções tem conteúdo predominantemente administrativo.

Não é possível tomar decisões sobre receitas e despesas sem o manejo de relações entre indivíduos e organizações, uns considerando-se sacrificados, outros beneficiados, todos procurando preservar ou melhorar seu **status** e seu poder de compra; porque servem à disputa pela estrutura do poder e à realização de objetivos sociais, receitas e despesas públicas são basicamente fenômenos políticos. No seu estágio operativo, quando se concretiza a entrada ou saída de dinheiro dos cofres públicos, receitas e despesas públicas passam a ser fenômeno administrativo, o que não as impede de, ainda que sob forma pouco legível, continuarem a constituir fenômenos políticos, porque de algum modo continuam a supor a manipulação de relações entre indivíduos e grupos.

2 — O fato econômico

Quando o indivíduo tem fome, procura alimento; quando está com frio, procura abrigar-se. O alimento e o abrigo são os **meios** de que se serve para a consecução de seus **fins** de nutrir-se ou de proteger-se contra o frio.

A **utilidade** desses meios dependerá do modo como atendem a esses fins, que se manifestam para o indivíduo como **necessidade**. A utilidade do alimento está na aptidão de satisfazer à necessidade evidenciada pela fome.

A procura de meios exige um esforço do indivíduo. É próprio da natureza humana tornar esse esforço o menos penoso possível. À medida desse esforço convencionamos chamar **custo**.

O indivíduo deseja e seleciona meios em função de suas necessidades. Se não pode dispor de todos os meios recla-

mados por tôdas as suas necessidades, algumas destas ficarão total ou parcialmente desatendidas. Essa hierarquização das necessidades será o critério orientador de seu esforço para a obtenção dos meios desejados. Mas tal escolha limitar-se-á, por outro lado, pelo custo dêsses meios.

O **proveito** que se terá de um meio opõe-se ao seu custo. O indivíduo tenderá a comparar entre proveito e custo, tanto vale dizer, procurará o máximo de fruição com o mínimo de esforço.

O emprêgo de meios para atender às necessidades do indivíduo condiciona-se ao fato de que as necssidades são ilimitadas em número mas limitadas em sua capacidade de satisfação. Se houvesse sempre meios disponíveis para satisfazer a tôdas as necessidades, não existiria o problema econômico. Este aparece, com as suas implicações, face à limitação da disponibilidade de meios. Urge para o indivíduo, em consequência, a cada momento, empregar os meios de que dispõe para servir de certo modo a certas necessidades, em detrimento de outras. O que caracteriza a problemática econômica é justamente essa disposição, referida a um tempo determinado, de meios escassos com usos alternativos, face a fins múltiplos e concorrentes, hierarquizáveis.⁹

3 — O fato financeiro

As atividades financeiras do Estado são tôdas as que seus agentes desenvolvem para a obtenção e o emprêgo de recursos destinados ao atendimento das necessidades públicas. Compreende, pois, tanto comportamentos relativos à receita (sejam quais forem as suas fontes), como relativos a despesas (sejam quais forem as suas destinações).

O fato financeiro deve ser considerado, assim:

- a) como fato político, porque a decisão de que resulta é formada e veiculada por um processo político;

9) Ver: Robbins, Lionel, **An Essay on the Nature and Significance of Economic Science**. Ed. Macmillan, 2.^a ed., 1952, pág. 12, e C. Bresciani-Turroni, **Curso de Economia Política, Teoria General de los Hechos Económicos**. Trad. de Alfredo Galletti, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, págs. 13 a 16.

- b) como fato administrativo, quando se explicita através dos serviços públicos, isto é, a instrumentabilidade aplicada e dirigida pelo Estado no cumprimento dos seus propósitos;
- c) como fato econômico, porque representa uma opção sobre o emprego de recursos escassos com usos alternativos, face a fins múltiplos e concorrentes, hierarquizáveis.

Em consequência, o processo decisório que gera fatos financeiros apresenta, ao mesmo tempo, sob forma integrada e complexa, aspectos políticos, aspectos administrativos e aspectos econômicos, apenas isoláveis por abstração.

III — AS MOTIVAÇÕES DO ESTADO

I — Conceitos gerais

Impõe-se perguntar, preliminarmente, com que critérios e a partir de que motivações se formam ou se podem formar as decisões ao longo do processo decisório das finanças públicas. Isto envolve a conveniência de remontarmos às possíveis motivações do ser humano, isoladamente considerado como "indivíduo", ou integrado em uma "organização", e nos leva a distinguir entre atos e relações que pertencem à "economia privada" e atos e relações que pertencem à "economia pública".

Na economia privada há um setor de troca em que produtores e consumidores se entendem livremente, através do mercado; e um setor não-monetário, em que os produtores consomem diretamente os próprios produtos. Na economia pública há agentes revestidos de poder legal em relações de teor autoritário com os outros sujeitos econômicos, através dos atos em que se concretizam as receitas e despesas públicas.

Tanto a economia privada como a economia pública objetivam atender às necessidades dos seres humanos, mediante o emprego de meios que supõem uma utilidade e um custo.

Não seria esta a oportunidade para uma discussão da validade da contribuição do marginalismo, — ou do neo-marginalismo, sua versão moderna e corrigida —, à Teoria Econômica. Reterei, apenas, para esta exposição, por sua fecundidade metodológica o núcleo de idéias contido nas chamadas "leis

de Gossen", com a cautela de admitir que o "homem econômico", o monstro perfeitamente racional a que elas dizem respeito, é uma abstração, um caso-limite, tão-só uma possibilidade teórica.

Observa-se que a utilidade de um meio não é sempre a mesma, à proporção que se processa a satisfação de uma necessidade. Em outras palavras: a necessidade decresce, à medida que é satisfeita, até a saciedade. Correspondentemente, diminui o grau de utilidade do meio empregado. Esta é a lei de **saturação das necessidades** ou princípio da **utilidade decrescente** ou, ainda, "1.ª Lei de Gossen".

Se decompusermos êsse meio em unidades, verificaremos que a utilidade das unidades empregadas vai diminuindo na razão direta da aproximação do ponto de saciedade. A última unidade será, pois, a unidade menos útil, mas ainda útil. Ela será **utilidade-limite** ou **utilidade marginal** do meio considerado.

A partir da saciedade, novas unidades do meio escolhido para a satisfação da necessidade já não são úteis, eis que já não correspondem a uma necessidade (esta tendo deixado de existir), e podem até conduzir ao sofrimento. Representam um custo estéril, um esforço contraproducente, uma desutilidade.

Por outro lado, reconhece-se que, sendo as necessidades múltiplas e concorrentes, tende-se a atingir a fruição ótima dos meios disponíveis quando se alcança o mesmo grau de saturação no atendimento de tôdas as necessidades.

A satisfação de cada desejo terá, assim, de ser proporcional à sua intensidade. Dados vários desejos, em um momento, cada um apresentando um determinado grau de intensidade, o indivíduo tenderá a satisfazê-los a todos parcialmente, antes mesmo de ter saciado o mais intenso. Por outras palavras: na medida em que tiver uma conduta racional, procurará o indivíduo equilibrar o atendimento das necessidades, nivelando o grau de suas intensidades. Assim, no momento em que se interrompe o atendimento, a intensidade de tôdas deve ser igual. Esta é a "2.ª Lei de Gossen."

Acontece que tais meios de satisfação nem sempre são acessíveis às possibilidades de cada indivíduo. Haverá sempre a contingência de o indivíduo sacrificar alguns desejos em benefício de outros. Dêste modo, a vida econômica de cada indi-

víduo constitui-se de ajuizamentos e preferências, através escolhas sucessivas ou simultâneas entre fins e meios. Samuelson observa que mesmo as crianças vão aprendendo, ao crescerem, que "ambos" não é uma resposta admissível para definir a escolha entre "qual dos dois".¹⁰

Suponhamos que ocorram, ao mesmo tempo, ao indivíduo, o frio e a fome. Haverá de sua parte, em conseqüência, um esforço para obter abrigo e alimento. Qual atender com prioridade? Qual a necessidade mais intensa? O indivíduo apreciará cada necessidade pelo critério de sua conveniência pessoal, de sua sobrevivência, de seu bem-estar, um fim último de que dependerão os outros fins. Estes serão mais ou menos importantes proporcionalmente à sua capacidade de apoiar e realizar o fim último. O indivíduo apreciará os meios disponíveis pela sua eficácia relativa quanto à satisfação do fim ou fins eleitos.

"Tôda economia realiza um certo fim máximo, donde se deduz que aspira o máximo de proveito correspondente a êsse fim, como um mínimo de custo (de prejuízo). Em outras palavras: procede segundo o proveito e o custo relativos de cada unidade de meios, aos quais continua procurando até o momento em que o custo supera o proveito. Êste é o princípio fundamental de tôda economia, o que vale dizer sua construção formal, que é idêntica em tôdas elas. O que varia é o conteúdo do fim direto e, como conseqüência, também a noção de proveito e de prejuízo".¹¹ Presume-se que esta é a verdade teórica para o homem econômico havido como ser absolutamente racional; entretanto, devemos temperá-la com a idéia de que para um ser concreto, sujeito a certa historiedade, pode acontecer, e com freqüência acontece, que as escolhas não derivam de uma comparação entre custo e resultado, mas de uma escala de preferência fundada no costume, na tradição, na afetividade ou na fantasia.

A compreensão da importância dessa atitude de escolha entre fins e meios define-se melhor com a entrada, no raciocínio, do conceito de **dinheiro**. No exemplo, como o indivi-

10) Samuelson, Paul, **Economics. An Introductory Analysis**. London, McGraw-Hill Book Co., 1951, pág. 16.

11) Englis, Karel, **Introducción a la Ciencia Financeira**. Trad. de Milic Kybol, Barcelona, Editorial Labor, 1937, pág. 25.

duo empregará melhor seu poder de compra: adquirindo abrigo ou adquirindo alimento?

A resposta genérica teria de ser uma nova versão da 2.^a Lei de Gossen com a introdução do conceito de "despesa". Antecipando-se a essa formulação, o próprio Gossen propôs: "Quando seus recursos não bastam para proporcionar-lhe todos os meios de forma completa, deve o homem procurar obtê-lo de tal modo que a última porção de cada um conserve para êle um mesmo valor".¹² Este princípio, pôde Gossen expressá-lo de outra maneira, utilizando o conceito de "dinheiro": "O homem obtém um máximo de fruição vital, quando atribui seu dinheiro às diversas fruições de tal modo que a utilidade final do dinheiro que atribui a essas fruições lhe proporciona uma satisfação igual".¹³

O dinheiro é o instrumento por excelência para a obtenção dos meios e, como tal, passa a ser, por si, o meio mais flexível, o mais versátil, o mais apto para atender à diversificação de fins que caracteriza a vida humana.

Só excepcionalmente, no mundo civilizado de nossos dias, haverá um esforço pessoal do consumidor para obter, por apropriação direta, um meio eleito. O dinheiro dar-lhe-á flexibilidade na escolha dos meios aptos a satisfazer seus desejos.

O dinheiro, como meio, é sujeito às mesmas contingências e limitações teóricamente imputáveis aos meios em geral, os que, por definição, interessam à Economia, isto é, os meios escassos suscetíveis de usos alternativos.¹⁴

A **despesa** é a medida da aplicação do dinheiro disponível na consecução dos fins eleitos. "Em termos concretos, o homem satisfaz as diferentes necessidades segundo seu grau de urgência e de intensidade até o ponto em que, considerado o decréscimo de satisfação na medida do acréscimo da despesa, êle pode obter mais satisfação afetando a despesa a uma outra necessidade. Realiza, assim, o equilíbrio da satisfação de suas

12) **Apud** Bousquet, G. H., **Un centenaire: l'oeuvre de H. H. Gossen 1810-1958) et sa véritable structure** — In *Revue d'Economie Politique* — maio/junho de 1958, pág. 507.

13) **Apud** Bousquet, ob. cit., pág. 512.

14) Sobre a utilidade marginal da moeda ver: G. Ugo Papi, **Principii di Economia**. Milão, 10.^a ed., Cedam, Vol. I, págs. 46 e 47.

diferentes **necessidades** nos limites de sua satisfação marginal e êste equilíbrio lhe assegura a satisfação total máxima."¹⁵

A **receita** é a medida do êxito do esforço para obtenção de dinheiro pelo Estado, dinheiro com que serão enfrentados e cobertos seus encargos.

As atividades financeiras, que constituem o conteúdo da economia pública, representam um constante esforço de acomodação entre receitas e despesas, tendo em vista a realização dos fins do Estado. O processo decisório das finanças públicas vai discernir e determinar as fontes, modos e doses praticáveis do dinheiro a obter e a utilização do dinheiro obtido.

2 — As necessidades públicas

Para maior precisão dos termos com que vamos lidar, impõe-se, antes, lembrar que existem **necessidades individuais** e **necessidades coletivas**. Aquelas são sentidas pelos indivíduos isoladamente, como indivíduos; estas o são pelos indivíduos como componentes de grupos ou pelo órgão ou órgãos incumbidos de determinar e explicitar as volições do grupo.

As **necessidades coletivas** podem ser públicas ou privadas. As que ocorrem, por exemplo, às associações civis (um clube, digamos) não são "públicas", apesar de apresentarem também a feição de "coletivas". A "necessidade pública" é, assim, uma espécie do gênero "necessidade coletiva."

Caracterizando-se tôdas as necessidades por um estado de insatisfação, resolúvel pelo emprêgo de determinados bens ou serviços, tratar-se-á de necessidade privada ou pública conforme seja um indivíduo ou entidade privada (empresa ou associação civil) ou o Estado quem perceba êsse estado de insatisfação, sentindo-o como seu, e o resolva pelo emprêgo dos meios (bens e serviços) apropriados. Quanto ao Estado, êsses meios são ministrados através dos serviços públicos.

Dêste modo, "necessidade pública é tôda aquela de interêsse geral, satisfeita pelo processo do serviço público".¹⁶

15) Masoin, Maurice, **Précis de Economie Politique**, Bruxelas, Les Editions Comptables, Commerciales et Financières, s/d, pág. 324.

16) Baleeiro, Aliomar, **Uma Introdução à Ciência das Finanças e à Política Fiscal**, Rio, 3.ª ed., Forense, 1964, pág. 2.

Tanto vale dizer: necessidades públicas são as necessidades coletivas satisfeitas pelo Estado.¹⁷

Como identificar uma necessidade pública?

Um critério para distingui-las tem sido proposto: o de identificá-las pelos bens que as satisfazem. Bens, aí, é usado no sentido de algo suscetível de aplacar uma necessidade, seja êste algo uma mercadoria ou um serviço.

Êsses bens constituiriam uma classe reconhecível por:¹⁸

- a) ser impossível obtê-los através do mercado;
- b) serem proporcionados à comunidade e não individualmente;
- c) não poderem ser negados mesmo a pessoas que se recusem a pagar por êles.

Tal critério é parcialmente insatisfatório. De fato a caracterização acima serve bem em alguns casos, mas não em outros. Essas três características se ajustam à Defesa Nacional (provida pelas Forças Armadas) ou às Relações Exteriores (providas pelos Serviços Diplomáticos), mas não se ajustam, em conjunto, ao Ensino Superior (provido em universidades privadas e em universidades oficiais não-gratuitas), a estradas em que se cobram pedágios ou a parques públicos que cobrem ingressos.

Critério mais abrangente para identificar as necessidades públicas é o de indagar qual a entidade que oferece a prestação ao público. Se a entidade é estatal, trata-se de necessidade pública, seja qual fôr o processo de atendimento: por exemplo, as necessidades relativas ao combate a incêndios são atendidas em algumas emprêsas por suas próprias equipes especializadas de bombeiros ou mediante contrato com terceiros, enquanto que outras emprêsas preferem depender do socorro do Corpo de Bombeiros Municipal. A primeira alternativa não diz respeito a uma necessidade pública e na segunda há uma necessidade pública sendo atendida.

Todavia, cumpre não esquecer que necessidades há que sòmente podem ser públicas, eis que se vinculam ao conceito de soberania ou a algum outro atributo exclusivo do Es-

17) Marnoco e Souza, *Tratado de Sciencia das Finanças*, Coimbra, 1916, vol. I, pág. 20.

18) Eckstein, Otto, *Public Finance*, New Jersey, 2.^a ed., Prentice Hall Inc., Englewood Cliffs, 1967, pág. 8.

tado. Aí, estão, por exemplo, as necessidades relativas à Defesa Nacional, às Relações Exteriores ou à Justiça.

Pode-se distinguir, seguindo a lição de Barone,¹⁹ dois tipos de necessidades públicas:

- a) aquelas para as quais não existe uma procura individual específica, nem oferta divisível (como é o caso da Defesa Nacional e das Relações Exteriores);
- b) aquelas para as quais existe procura individual específica e oferta divisível (portos, escolas, hospitais, bibliotecas, asilos para a velhice, assistência a ex-combatentes).

Nestas últimas, pode haver avaliação objetiva, baseada no conhecimento quantitativo de certa clientela ou de certo nível de operação (crianças em idade escolar, ex-combatentes, volume de carga, etc.). Esta clientela ou este nível de operação induz e condiciona uma presunção de procura dimensionável tanto vale dizer, determina direta e objetivamente a extensão da necessidade pública, à luz dos critérios políticos vigentes.

Para as necessidades sem procura individual específica, nem oferta divisível, a determinação da extensão da necessidade se torna um problema mais difícil, em cuja solução entra com frequência uma grande dose de arbítrio.

As necessidades privadas são atendidas normalmente pelo mecanismo do mercado, através do pagamento dos preços de bens e serviços. As necessidades públicas são atendidas pelo Estado, em grande parte sem a contrapartida de uma prestação pecuniária correspondente por parte dos beneficiários.

De resto, o preço supõe quantidade certa e conhecida de fruição (bens ou serviços aproveitados). E não há quantificação possível da fruição individual relativamente a numerosas necessidades públicas, tais como, por exemplo, as que dizem respeito a Defesa Nacional, Representação Externa, Repressão ao Contrabando, Combate a Incêndios, Exação de Impostos, Administração da Justiça, Observatórios Astronômicos, Parques e Jardins, Administração da Dívida Pública.

19) **Apud** Vessillier, Elisabeth & Parlys, Jeanne-Marie. **Institutions et Economie Financières** Paris, Ed. Sirey, 1964, pág. 158.

Algumas necessidades públicas, entretanto, podem ser supridas mediante retribuição individualizada, no caso de serviços divisíveis e mensuráveis, como suprimento de água, fiscalização de produtos, tramitação de papéis em repartições públicas, em que a procura ou algo como a procura se condiciona rigidamente por normas unilateralmente estabelecidas pelo produtor dos serviços, isto é, o Estado e por este impostas coercitivamente aos consumidores, excluía qualquer possibilidade de uma situação competitiva. Ainda que ocorra algo como um preço e a individualização de certa e conhecida porção do serviço, não terá havido a participação do mercado, atribuída institucionalmente a exclusividade de atendimento ao Estado.

Quer a fruição seja indivisível, quer seja divisível e individualizável, entende-se que há uma necessidade pública onde o atendimento cabe ao Estado. E a este pertence o arbítrio de definir quais os atendimentos que lhe cabem, quais os que vão ser gratuitos e os que vão ser pagos, e neste caso, o de fixar o nível de retribuição pelos serviços que presta, não sendo esta retribuição necessariamente proporcional à fruição dos serviços.

Em relação às necessidades públicas, ocorre, pois, um processo político de decisão, que independe da opinião individual de cada consumidor e das reações de mercado. E aí se configura uma diferença importante: os consumidores procuram livremente, no mercado, o atendimento de suas necessidades e pagam os preços que lhes forem propostos e que aceitaram. O pagamento de um preço serve como um teste da utilidade do bem ou serviço procurado.

Observa Musgrave que um consumidor estará excluído da fruição de determinado bem ou serviço se não pagar ao fornecedor o preço estipulado. Isto constitui o **princípio da exclusão**. Onde este ocorre, cabe ao consumidor, pela procura, manifestar seu julgamento da utilidade do bem ou serviço desejado. A procura revela aos empresários o que produzir sob determinadas condições de custo.²⁰

20) Musgrave, Richard A., **The Theory of Public Finance**. Tóquio, McGraw Hill Book Company/Kogakusha Company, Ltd., International Student Edition, 1959, pág. 9.

Entretanto, insista-se, o "princípio da exclusão" aplica-se também a uma faixa de atividades desempenhadas pelo Estado: aquelas em que a unidade administrativa exige do usuário uma retribuição. Se não for ~~paga~~ essa retribuição, que poderá estar até bem distanciada do custo do serviço, o serviço não poderá ser fruído. Na hipótese, o Estado não estará motivado pelo "princípio do lucro", que inspira as unidades produtivas em uma economia de feição capitalista; nem estará jungido, em seus cálculos, às reações do mercado. Mas, de qualquer modo, se terá sujeitado ao "princípio da exclusão".

O "princípio de exclusão", portanto, não é suficiente para distinguir entre necessidades privadas e necessidades públicas.

Quanto às necessidades públicas, atente-se em que não existe o teste do mercado (procura). Elas são reconhecidas, avaliadas e atendidas compulsivamente pelo Estado.

Aí, sim, uma diferença: como pondera Rolph, um negociante não pode obrigar ninguém a aceitar o seu produto, mas o Estado pode.²¹

Observou Ugo Papi que a distinção entre necessidades privadas e necessidades públicas estabelece-se com base no conhecimento de circunstâncias **a posteriori**, não havendo uma diferença substantiva entre umas e outras, que permita identificá-los **a priori**.²² Somente com sua satisfação, pelo conhecimento de quem as satisfaz — particulares ou Estado —, seria possível, segundo Papi, distingui-las.

Isto só é verdade em parte. Conquanto, de fato, só possamos reconhecer as necessidades como públicas a partir do momento em que o Estado as atende, algumas jamais poderiam ser atendidas por entidades privadas e estas porque só podem ser públicas, não o são apenas formalmente, mas substantivamente.

Com efeito, correspondem as necessidades públicas a três tipos fundamentais de encargos:

21) Rolph, Earl R., **Teoria de la Economia Fiscal**. Trad. de Eda Maria Bernácer, Madri, Aguillar, 1958, pág. 30.

22) Papi, G. U., **Teoria della condotta economica dello Stato**, Milão, Giuffrè, 1956, pág. 32.

- a) os que são privativos do Estado, encargos desfeitos aos indivíduos, aqueles que decorrem da soberania, correspondendo a funções essenciais indelegáveis, que o Estado exerce monopolisticamente e não pode exercer de outro modo (defesa externa, poder legislativo, administração da justiça, segurança interna, representação diplomática);
- b) os que convêm sejam realizados pelo Estado, embora não emanem das prerrogativas e responsabilidades da soberania, os que a tradição generalizada confere ou admite competirem ao Estado ou cujo monopólio este se reserva, em função de intuítos fiscais, econômicos, de segurança ou outros (correios, seguridade social, estradas de rodagem, pontes, etc.);
- c) os que, legalmente praticáveis pelos indivíduos, a estes não interessam, pela ausência ou demora de retribuição equivalente, ou se lhes tornam impraticáveis pelo vulto do ônus que representam ou pela complexidade das medidas que exigem ou pelo grau de risco (ensino, certas pesquisas, etc.).

As necessidades do primeiro tipo são identificáveis **a priori**: elas são públicas, exclusiva e necessariamente públicas. As demais, quando não são objeto de um monopólio do Estado e assim assimiláveis às primeiras, só são identificáveis **a posteriori**, ou seja, no momento de sua satisfação, a cargo dos particulares ou a cargo do Estado.

Os serviços que correspondem às necessidades do primeiro tipo são indelegáveis; os que atendem às do segundo tipo são delegáveis, podendo ser providos por formas privadas, mediante o mecanismo das concessões (serviços públicos concedidos); as do terceiro tipo costumam conviver com necessidades da mesma natureza e objeto, sendo atendidas livremente por formas privadas.

3 — O princípio do máximo proveito social

As despesas privadas têm em vista, quase sempre, um proveito imediato e direto, enquanto que as públicas provêm

muitas vezes a objetivos remotos e indiretos, por força do próprio caráter de perpetuidade do Estado e da natureza peculiar de suas funções.

A despesa dos indivíduos corresponde sempre a contraprestação em espécie, salvo a porção excepcional atribuída a fins filantrópicos e a quota de tributos exigida pelo Estado. Já entre as despesas públicas cada vez mais larga se torna a faixa das não consuntivas; conquanto sua destinação mais frequente seja a de **pagar** utilidades consumidas pelo Estado (bens e serviços), a despesa pública pode vir a ser o veículo de uma política de correção de desequilíbrios (em benefício de setores da economia, classes ou regiões) que não visa, precipuamente, dotar o Estado de bens e serviços.

E, assim, a despesa pública pode constituir a contrapartida daquela socialização pelo impôsto, ensaiada na Inglaterra pelo governo trabalhista; a despesa pública será, neste caso, instrumento de simetrização social. Há setenta anos atrás, quando ainda não era clara a função econômica do orçamento, Amaro Cavalcanti constatava: "As despesas públicas não constituem apenas um meio de assalariar empregados ou comprar material; proporcionam, também, ao mesmo tempo, um dos meios de execução de certas diretrizes sociais e econômicas".²³

O imediatismo das despesas privadas tem por móvel propósitos de sobrevivência, bem-estar e lucro. As preocupações de sobrevivência e bem-estar também são presentes, embora em outros termos, na decisão das despesas do Estado. Mas a preocupação de lucro, em princípio, lhe é estranha.

A demora demasiado longa de resultados é incompatível com o mecanismo da promoção de lucros. Desta forma, somente o Estado "é capaz de ocupar-se das necessidades que surgirão em futuro distante, podendo exemplificar-se, nesta hipótese, com as medidas tendentes à conservação dos recursos naturais".²⁴

Por oposição ao princípio do **máximo proveito individual**, característico da economia privada, o princípio do **má-**

23) Cavalcanti, Amaro. **Elementos de Finanças**, Rio, 1896, pág. 39.

24) Colm, Gerard, "Teoria das despesas públicas". Trad. de Augusto de Rezende Rocha — **In Revista do Serviço Público** — Rio, dezembro, 1946.

ximo proveito social (ou máxima vantagem social, ou máxima utilidade social), característico da economia pública, explica e inspira as receitas e despesas públicas.²⁵

Haverá utilidade social objetiva quando as finanças públicas se estruturam sobre uma ética saudável, isto é, quando o processo decisório é representativo das aspirações e conveniências da comunidade; será apenas presumida, mas não realizada, quando a estrutura do poder se acha empolgada por uma minoria egoísta e sem escrúpulos que põe para funcionar a máquina do Estado apenas no sentido de seus interesses e apetites.

Massé, discutindo o paralelismo entre a ordem econômica e a ordem ética, como ambas se projetam nas decisões dos agentes econômicos, ponderou que nessas decisões os valores éticos constituem limites tão atuantes como as possibilidades físicas.²⁶ Ao que se deve acrescentar que é diversa a força condicionante de uns e outras: as possibilidades físicas constituem um limite objetivamente intransponível, mas os valores éticos são muitas vezes ignorados, sob o risco maior ou menor de sanções da sociedade. No caso de receitas e despesas públicas, como o agente é o Estado, a viabilidade de sanções depende das condições institucionais da estrutura do poder; em uma democracia representativa, sanções políticas e jurídicas podem ser impostas às pessoas que, ao manifestar as volições do Estado, hajam ignorado os valores éticos; em um regime tirânico, a sanção da sociedade é inviável e o grupo usufrutuário do poder ficará impune até ser derrubado.

O princípio do proveito individual (em interesse privado) correlaciona-se com as motivações e critérios íntimos do ser humano isoladamente considerado, nos seus impulsos e inibições. O princípio da utilidade social (ou interesse público) diz respeito aos critérios e motivações da comunidade (em qualquer nível de integração político-administrativa: nacional, provincial, local, identificados e revelados pela máquina estatal.

25) Sobre a conceituação do último princípio, ver, principalmente: Hugh Dalton, **Princípios de Finanças Públicas**. (Trad.) Editorial Depalma, Buenos Aires, 1948, págs.9 e segs. e Angelos Angelopoulos, **L'État et la prospérité sociale**, R. Pichon & R. Durand, Paris, Auzias, 1949, págs. 61 e 63.

26) Massé, Pierre. **Le Plan ou l'anti-hasard**. Paris, Gallimard, 1965, pág. 56.

Aqui duas posições doutrinárias oferecem interpretações opostas: uma, fundada no egoísmo essencial e onipresente do ser humano, nega a possibilidade de vigência do conceito de interesse público; outra admite a possibilidade de existir e atuar um interesse público, diverso e acima dos interesses privados.

Exemplo da primeira posição é Anthony Downs, no sua interpretação econômica da democracia.²⁷ Para Downs, no regime de democracia representativa, o governo estaria interessado no voto dos cidadãos e não em seu bem-estar; e, assim, os serviços públicos seriam supridos como um subproduto da preocupação dos políticos em serem eleitos. Do mesmo modo, por parte dos eleitores, suas motivações diriam respeito exclusivamente aos seus interesses próprios: como sujeitos econômicos, adquirem fruições no mercado, com dinheiro; como entes políticos, adquirem fruições, do governo, com votos.

Na segunda posição estão os que supõem ver evidências empíricas da presença do interesse público, ainda que intermitente, na causação de decisões do Estado: não se nega a possibilidade de a máquina estatal cair sob o controle de um grupo egoísta, cuja única motivação seja o seu interesse próprio; é claro que se reconhece que isto ocorre com frequência, o que se afirma é que historicamente, sob diferentes regimes políticos, o contrário também tem sido observado.

De qualquer modo, seja qual for a posição assumida, a determinação do que é de fato ou do que é apresentado como interesse público cabe ao Estado, isto é, aos órgãos volitivos da sociedade, os órgãos incumbidos de revelar os objetivos sociais. Esses órgãos são agregados de seres humanos, sábios ou ignorantes, mal-informados ou bem-informados, sensatos ou insensatos, lúcidos ou confusos, egoístas ou altruístas, portadores de um passado, incertos em certa circunstância. Tais órgãos, com esse conteúdo humano assim variável, compõem uma estrutura de poder, através da qual as decisões do Estado são formadas e explicitadas.

Em consequência, o conceito de interesse público ou de utilidade social, ainda que em relação à mesma constelação

27) **Apud** Colm, Gerard, "O interesse público: chave essencial da política pública" — In Carl J. Freidrich, **O interesse público**. Trad. de Edilson Alkmin Cunha. Edições "O Cruzeiro", Rio, 1967, págs. 123 e 124.

de necessidades, varia com as variações da estrutura do poder, dependendo da ótica com que o interpreta o governo.

Se o governo é bem inspirado e está livre para o exercício da racionalidade do doseamento de receitas e despesas, o que é limitadamente possível, pode marchar para êsse ideal político e social, tènicamente impossível de alcançar, de nivelação das utilidades e desutilidades marginais (de um lado punccionando o Estado a renda dos cidadãos e de outro redistribuindo os recursos auferidos).

Quanto à nivelação do grau de atendimento das necessidades públicas, fique bem assinalado, não podemos esperar que ela tome a forma de um mesmo nível de satisfação por parte de todos os indivíduos. Pelo menos em uma sociedade democrática, ou que pretende sê-lo, o que vale é a igualização de oportunidades: de educação, de proteção policial, de segurança externa, de saúde, de transporte, de justiça. O julgamento que cada um faz do conjunto dessas oportunidades é subjetivo, atuando dentro do contexto de interêsse, aspirações, grau de cultura e informações disponíveis, portanto uma ótica peculiar e limitada. O julgamento que interessa à preparação dos orçamentos públicos é o que fazem os detentores do poder, supostamente representativos da Nação como um todo.

Quanto às necessidades públicas, umas são quantificáveis (por exemplo, a necessidade de escolas, com base na população em idade escolar), outras sòmente podem ser avaliadas segundo juízos de valor (por exemplo, a assistência a países estrangeiros).

No universo em que emergem as necessidades privadas, a quantificação se obtém por agregados de partículas de fácil identificação (consumidores ou produtores). No universo em que emergem as necessidades públicas, o cidadão-usuário dos serviços públicos — contribuinte — eleitor — gravita dentro de partículas compósitas (partidos políticos, comunidades locais, sindicatos, igrejas, associações beneficentes, grupos de produtores, etc.), menos fáceis de identificar em têrmos de quantificação de suas intenções e espectivas.²⁸

28) Burkhead, Jesse, "Informing Government with Economics" — **In Public Administration Review**, outono, 1958, pág. 340.

De resto, as necessidades públicas não constituem o somatório das necessidades individuais. Mas se não pode o seu atendimento depender da variedade de avaliações limitadas dos cidadãos, estas, contudo, fundem-se e adquirem expressão sob a forma de **opinião pública**, a que não costumam ficar alheios os titulares do poder, seja qual fôr o regime político adotado.

O orçamento do Estado acolhe as combinações preferidas pela estrutura do poder, com maior ou menor aderência às conveniências da comunidade (parcialmente explicitadas em termos de opinião pública), dependentemente do rigor ético de suas inspirações e da eficiência da instrumentação disponível (capacidade de obter informação e capacidade crítica para diferenci-la).

Como, através de certo processo decisório, é possível traduzir as preferências individuais em identificação de necessidades públicas?

Uma corrente de opinião (Sax e seus seguidores Ricca Salerno e Graziani) entendia que as necessidades coletivas e as necessidades individuais situavam-se na mesma escala de preferências de cada indivíduo, considerando-se as necessidades coletivas como menos intensas e, pois, somente atendíveis após atendidas as necessidades havidas como individuais. Tal entendimento, a rigor, conduz a negar a especificidade das necessidades coletivas; estas mais não seriam senão necessidades individuais menos urgentes. As finanças públicas constituiriam deste modo a forma de atendimento social de uma parte das necessidades individuais, não devendo o Estado absorver maior soma de recursos do que os indivíduos estariam dispostos a empregar espontâneamente na satisfação dessas necessidades havidas como menos intensas e importantes.

O extremo subjetivismo desta posição ignora a especificidade do processo decisório que diz respeito às necessidades públicas: para estas, há um processo político de percepção e escolha, desenvolvida nos ou através dos órgãos volitivos da sociedade, órgãos que possuem, com exclusividade, capacidade potestativa para assegurar legitimidade e eficácia às suas opções.

O Estado é permeável às preferências dos indivíduos, mas, por definição, tem de distinguir onde começa e onde ter-

mina o interesse público, contrastado e composto com o interesse privado, contrariando-o quando fôr o caso.

Releva considerar que grande parte da dinâmica da economia pública diz respeito a fluxos de recursos monetários que **vão para** ou que **vêm da** economia privada. Toda vez que um destes fluxos ocorre, alguém, na economia privada, estará sendo afetado, de algum modo (como contribuinte, comprador de títulos do Estado, beneficiário de subvenções, funcionário público, fornecedor ou usuário). E esta afetação se fará coincidindo com ou contrariando as preferências, desejos ou expectativas da pessoa, organização ou grupo afetado.

E mesmo os fluxos de recurso que ocorrem dentro da economia pública (de um ente público para outro ente público) indiretamente afetarão interesses privados, isto é, os das pessoas, organizações e grupos que gravitam em torno do ente que recebe os recursos (e que, portanto, proporcionando continuidade ou aumento da oferta de serviços, estará mantendo ou alterando o padrão vigente de distribuição da renda ou bem-estar).

Como o Estado toma e executa ao mesmo tempo decisões sobre receitas e decisões sobre despesas, os indivíduos se vêm ao mesmo tempo diversamente afetados por essas decisões.

Cada decisão representa uma mudança de estado do sistema em que ela se aplica. Tem sido uma preocupação de alguns teóricos da Economia procurar distinguir um critério apto a caracterizar as decisões econômicas como desejáveis ou não, com base em como essas mudanças de estado afetam os interesses ou conveniências individuais.

Segundo Pareto, dada uma situação, certa mudança poderá ser considerada desejável para a coletividade se:

- a) é vantajosa para todos, ou
- b) deixa todos pelo menos tão bem quanto antes e proporciona pelo menos a uma pessoa ou a alguns ficar melhor do que antes.

A escola conhecida como a "Nova Economia do Bem-Estar", com Kaldor e Hicks, acrescentou que, dada uma situação, certa mudança poderá ser considerada como desejável para a coletividade se a pessoa ou grupo que dela obtém uma vantagem proporciona uma compensação para os que hajam perdido algo com a mudança e, ainda assim, conserva uma parte

de sua vantagem. O critério será válido, postulam seus defensores, seja a compensação real ou potencial. No primeiro caso, de compensação real, isto é, de compensação que se efetiva, recai-se na configuração do ótimo paretiano.

O assunto tem sido discutido em copiosa literatura, em nível de abstração e especulação que escapa às limitações dêste ensaio.

De qualquer modo, nenhuma teoria hoje pode omitir que a configuração do ótimo social, quando não operada através do mercado (em que algum consenso se estabelece por meio das agregações de oferta e de procura), constitui incumbência do Estado, que a ela chega por processos políticos. Esses processos irão estabelecer uma ordenação social, que não pode ser inferida das ordenações individuais, tanto mais que cada um tem a sua imagem própria e pessoal do ótimo e estará, em princípio, sempre disposto a defendê-la e projetá-la na ordenação social, transformando suas aspirações, preferências ou desejos em pressões, na medida em que as regras do jogo o permitam.

A resposta do Estado às pressões da sociedade se complica se atentarmos para o fato, já assinalado, de que cada unidade interna da comunidade (indivíduo ou grupo), sendo usuária ou beneficiária dos serviços públicos (e, portanto, interessada, em princípio, em aumento de despesa pública) é, ao mesmo tempo, contribuinte (e portanto, interessada, em princípio, em diminuição da receita pública).

O ajuizamento, pelo Estado, dos níveis e direções de receitas e despesas, faz com que a avaliação da conveniência das alternativas se desloque do ângulo do cidadão-usuário-contribuinte-eleitor — para o ângulo do governante, superpondo-se a soberania do Estado à soberania do consumidor. Ao processo decisório vigente cabe conciliá-las.

Seja qual fôr o regime político, o funcionamento das instituições tende a refletir a mencionada ambivalência básica de cada súdito, supondo-se organizadas as regras do jogo para a arbitragem autoritária que cabe ao Estado. Cada grupo procura pôr as regras do jogo do seu lado, de modo a preservar, pela receita e pela despesa do Estado, sua posição no jogo.

Tal tendência parece ficar mais legível, dada a ostensividade do jogo, no modelo de democracia representativa.

Dentro desse modelo, as assembleias políticas caracterizam-se, — a observação é de Buchanan,²⁹ pela relutância aos aumentos de impostos, enquanto os partidos prometem aumento da oferta de serviços públicos. Estas atitudes opostas, que Buchanan erradamente atribui à ineficiência das instituições, promanam, já vimos, de uma ambivalência consubstancial à condição humana. A ineficiência das instituições, no ajuizamento de receitas e despesas, tanto vale dizer, no ajuizamento do que convém ao Estado e do que convém a cada indivíduo, apenas permite que esta causa profunda aflore e produza consequências.

IV — A OPÇÃO ORÇAMENTÁRIA

1 — O conteúdo das opções

Ao longo do processo político e administrativo que é a vida de um orçamento, sucessivas decisões, elaboradas em níveis hierárquicos diversos, vão modelando suas partidas. Ainda que não conscientizadas como tal, essas decisões, quer do lado da receita, quer do lado da despesa, são sempre **escolhas** entre propósitos ou soluções concorrentes.

A tese de Simon sobre a importância da decisão na dinâmica da Administração se confirma e se faz mais consistente ao examinarmos o orçamento sob este ângulo — o de que representa a cristalização de milhares de opções, ungidas de força legal e postas como referências comportamentais da Administração.

Em verdade, cada quantia representa uma decisão. E o orçamento constitui um estuário onde múltiplas volições confluem, emanadas de todas as partes de um amplo sistema, os serviços públicos, cujos propósitos são estruturados através do orçamento em um modelo de conduta para o próximo período fiscal.

Lionel Robbins definiu a Economia como a “ciência que estuda a conduta humana como uma relação entre fins e meios escassos que têm usos alternativos”.³⁰ Eis aí, também, alguns ingredientes básicos para uma conceituação das Finanças

29) Buchanan, ob. cit., pág. 181.

30) Robbins, Lionel, ob. cit., pág. 16.

Públicas. Tal é a missão dêste ramo dos conhecimentos e atividades, em relação ao Estado — cuidar da procura de meios (que são escassos), a fim de atender aos seus propósitos (que são inumeráveis, concorrentes e hierarquizáveis).

“A possibilidade da aplicação, à teoria do orçamento, dos postulados que integram a definição de Robbins, parece-nos perfeitamente viável e até mesmo proveitosa. Não é necessário sustentar que o Estado se assemelha a um organismo para que se admita, sem esforço, a similitude existente entre a conduta do indivíduo, quando procura atender aos seus fins, qualquer que seja a economia em que viva — e o exercício das funções estatais, expresso monetariamente no documento orçamentário.”³¹

Em que termos o orçamento prevê êsse ajustamento entre meios e fins, entre recursos e funções?

Uma teoria da despesa pública, em primeiro lugar, há de considerar que o orçamento deve basear-se na comparação dos méritos relativos dos propósitos ocorrentes. Esta comparação “só pode ser feita atendendo-se a eficácia relativa em atingir um objetivo comum”.³² A obtenção desta eficácia representa o sucesso na procura do “máximo proveito social”.

Impõe-se, dêste modo, um ajuizamento dos resultados, tendo em vista êsse fim comum. A inclusão dos programas no orçamento derivará, então, de um contrasteamento entre **custos e resultados**. “Cumpra que os resultados sejam mais valiosos do que o seriam se o dinheiro fôsse empregado em qualquer outro fim.”³³

A elaboração orçamentária exige, preliminarmente, que se faça a identificação dos objetivos societais. Esta identificação em grande parte está feita, quando o orçamento começa a ser elaborado, representando-se:

- a) na estrutura administrativa do Estado, que corresponde, **grosso modo**, aos subobjetivos vigentes;

31) Rocha, Augusto de Rezende, “A Ciência Econômica e a Teoria do Orçamento”. In **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, fevereiro, 1956, pág. 134.

32) Lewis, V., “Rumos de uma Teoria Orçamentária”. Trad. de Augusto de Rezende Rocha. In **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, agosto, 1953, pág. 18.

33) Lewis, ob. cit., pág. 18.

- b) na legislação, que oferece uma parte do quadro de referência para a conduta do Estado (Sistema tributário, fundos especiais, etc.);
- c) nos compromissos pactuados pelo Estado em tratados ou contratos;
- d) nos valores aceitos pela sociedade (ética e ideologia);
- e) nas opções políticas mais altas, as que definem o destino da sociedade (idéias-fôrça como Guerra, Independência, Desenvolvimento, Integração Regional, Edificação do Estado Socialista, "New Deal", Resposta Flexível, Nova Fronteira, Grandes Sociedades, Argélia Francesa, "Force de Frappe", Interiorização da Capital).

No nível da elaboração orçamentária, tomam-se decisões específicas quanto à destinação dos créditos e quanto ao valor dêles. Indaga-se sobre quais os objetivos que devem ser atendidos e sobre quanto alocar a cada um.

A resposta acerca de um objetivo afeta outras respostas semelhantes (em relação a outros objetivos) e por elas é afetada. Desejar formulá-las todas ao mesmo tempo (e esta é a missão do orçamento) implica em comparar os méritos relativos dos programas, em face da política prevalecente (fim comum). Cada cruzheiro a ser gasto contribuirá mais e de melhor forma para o fim comum sendo aplicado neste ou naquele programa?

Vale insistir: "O valor relativo de coisas diferentes não pode ser comparado a não ser que elas tenham um denominador comum. O aspecto comum a uma bomba e à pesquisa científica do câncer, às rodovias e às escolas públicas é a finalidade geral a que se propõem servir. Como quaisquer outras atividades públicas ou privadas, são modalidades de despesa que visam à satisfação de necessidades e desejos humanos. Só podemos comparar seus valores respectivos pela comparação de sua relativa eficácia em atender a um objetivo comum".³⁴

Em graus sucessivos de organização e autoridade, apresenta-se o problema de escolher alternativas (propósitos imediatos) para a utilização dos meios disponíveis, sob a ins-

34) Lewis, ob. cit., pág. 18.

piração do propósito final comum estabelecido. Assim, na repartição X, o seu chefe preferirá fazer novas construções ou reparar as antigas, admitir pessoal ou comprar máquinas, ou combinar estas soluções, sempre tendo em vista os resultados relativos de cada item de seu orçamento, tanto vale dizer, do seu programa, quanto à finalidade de sua repartição. Do mesmo modo, no escalão mais alto, o Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, preferirá gastar mais com a Educação do que com a Saúde, mais com o Fomento da Economia que com a Defesa Nacional, de acordo com os ideais e propósitos dominantes.

Ao longo da escala hierárquica, em função das regras de jogo vigentes no processo decisório, ocorrem diversos níveis de escolha sobre os melhores usos possíveis dos recursos presumivelmente disponíveis. Ursula Hicks³⁵ identifica quatro níveis:

- I) a opção entre o setor público e o setor privado, isto é, dimensionar o setor público para fazer ou não fazer, o que equivale a não deixar ou deixar recursos em poder dos contribuintes para que estes os apliquem como fôr do seu agrado;
- II) dentro do setor público, a opção entre as diversas funções governamentais;
- III) para a mesma função, a opção entre os vários propósitos (programas);
- IV) para determinado programa, a opção entre diferentes formas de abordagem (técnicas ou métodos alternativos).

Em cada nível de opção, esta só se torna viável mediante comparações entre vantagens e desvantagens de conceitos, propósitos, programas, projetos ou atividades, desde o topo da organização governamental, onde sói ocorrer maior generalização, até as unidades administrativas, especificamente engajadas com os problemas do quotidiano.

Durante o ciclo orçamentário, estas opções estão feitas em termos de políticas definidas, e neste caso a decisão no orçamento é subproduto de uma decisão mais alta e mais

35) Hicks, Ursula K. **Development Finance — Planning and Control**. Clarendon Press, Oxford, 1965, págs. 18 e 19.

ampla; ou estão por fazer e terão de emergir através do processo de elaboração, aprovação e execução do orçamento.

O orçamento, cada ano, cristaliza certas preferências: os propósitos A, B e C recebem mais copiosas dotações que os propósitos D, E e F; do lado da receita, a legislação tributária aborda os campos de incidência G, H e I de forma diferente da abordagem aos campos J, L e M. É possível ver racionalidade no estabelecimento dessas preferências? Se há uma faixa não-racional, será possível discernir seus determinantes?

"A finalidade econômica do orçamento é lograr a melhor utilização dos nossos recursos. Para atender a essa condição, cumpre que os benefícios, decorrentes de qualquer despesa, compensem o custo, à vista das alternativas sacrificadas ou diferidas." ³⁶ Impõe-se cada ano uma redefinição da escala de preferências: evidentemente um orçamento em tempo de paz diferirá de um orçamento de guerra, e diferença haverá se ocorre ou não um processo inflacionário, e se há prosperidade ou depressão, e se se quer ou não alterar o padrão de distribuição da renda.

A opção orçamentária envolve a determinação das preferências sobre:

- a) o total da despesa e o total da receita tributária (fatia do Produto Nacional absorvida pelo Estado);
- b) a composição da despesa (doseamento das dotações em favor dos diversos serviços públicos, isto é, em favor do atendimento de determinadas necessidades coletivas havidas como necessidades públicas);
- c) a composição da receita (tributos, autofinanciamento, empréstimos, criação de moeda).

A comparação entre as alternativas que aí se abrem traz em si dois riscos.

O primeiro risco é o da interpretação unilateral e deformante do princípio da máxima vantagem social pela ótica particularista do interesse, material ou ideológico, de um grupo ou dos grupos detentores do poder político e, como tal, árbitros dos critérios para escolher fins e meios.

36) Lewis, ob. cit., pág. 18.

O outro risco é o da falta ou inadequação de critérios, decorrente da incapacidade ou imaturidade dos órgãos decisores (conduzindo ao desperdício em umas atividades e a restrições excessivas ou omissões em outras).

2 — A forma das opções

Quando um indivíduo escolhe entre comprar uma roupa ou um aspirador de pó, entre comprar um sapato ou um liquidificador, estará ajuizando sobre a importância relativa dos resultados de cada compra para o seu conforto, em função de seu poder de compra. Não dando seus recursos para satisfazer a todos os desejos, alguns destes têm de ser preferidos e outros sacrificados, procurando o indivíduo conseguir certo equilíbrio nos atendimentos possíveis. Este equilíbrio é buscado pelo reconhecimento do proveito relativo do emprego dos meios disponíveis face aos fins eleitos.

O Estado, como o indivíduo, apresenta os atributos característicos da definição de agentes da atividade econômica: isto é, detém um poder de disposição, de direito ou de fato, sobre bens, e toma decisões sobre as categorias que constituem tal atividade.³⁷

Substitua-se o indivíduo pelo Estado, como agente da atividade econômica, ao escolher, por exemplo, entre a construção de hospitais ou de escolas, entre a compra de tratores ou de tanques, e o raciocínio que vinha sendo exposto continua teoricamente válido.³⁸

O mecanismo da escolha racional por parte do Estado deveria ser basicamente semelhante ao do indivíduo quando este age de forma racional: "Antes de decidir-se a fazer um gasto, há de perguntar-se que outra coisa se poderia conseguir pelo mesmo preço e se não seria mais útil o conjunto de objetos (ou

37) Blardone, G., "Le circuit économique", vol. I ("Le capitalisme"), Bloud & Gay, pág. 20.

38) Mendes France Pierre e Ardant, Gabriel, **A Ciência Econômica e a Ação**. Publicações Europa-América-Lisboa, 1955, pág. 264. Este ensaio foi elaborado sob o patrocínio da UNESCO quando Mendes France era o Primeiro Ministro, e Gabriel Ardant, Comissário-Geral para a Produtividade.

serviços) que se poderia comprar em seu lugar. O proveito relativo" — conclui Englis — "é, pois, também, o princípio fundamental da economia do Estado."³⁹

É claro que esta hipótese, em relação à economia privada, tende a ocorrer na medida em que haja racionalidade no processo de tomada de decisão. Não havendo racionalidade, o processo torna-se aleatório, ainda que seja possível vislumbrar certo número de padrões de conduta pelos quais talvez se pautem a ação de cada sujeito econômico. Acontece que as ações não-rationais não constituem exceção.

Esta discussão da similitude entre o atendimento das necessidades privadas e das necessidades públicas deve entender-se em termos. Embora seja nenhum o valor descritivo da 2.^a Lei de Gossen, quando aplicada às finanças públicas, proclama-se o seu valor prescriptivo, isto é, como regra de conduta, como princípio normativo para a Política Financeira e para a Técnica Orçamentária.

Assim, não se pretende reconhecer que o atendimento, pelo Estado, das necessidades públicas **tende** à realização do mecanismo enunciado pela escola marginalista em relação ao atendimento das necessidades individuais, mas se recomenda que as necessidades públicas **devam** ser atendidas tendo em vista a possibilidade de ocorrência desse mecanismo.

Atente-se para que as opções na economia pública defrontam-se com a impossibilidade lógica de comparar e de somar as utilidades individuais, além de que não teria sentido tentar fazê-lo porque o sujeito econômico, na economia pública, é o Estado, que é bem algo mais do que a soma dos indivíduos.

Para uma corrente de opinião (D'Albergo e Cosciani), a racionalidade do Estado é exercida pela "classe dirigente", em termos de maximizar seu próprio proveito ou desenvolver sua própria interpretação do máximo proveito social.

Não há nenhuma evidência empírica de que o máximo proveito social seja a meta constante do Estado. Por definição, assim **deveria ser**. Mas sendo o Estado um resultado do Homem, traz implícitas as insuficiências e contradições da condição humana. Essas insuficiências e contradições parcialmen-

39) Englis, Karel, *ob. cit.*, pág. 92.

te se institucionalizam, passando a integrar de forma permanente o quadro de referência para a conduta dos Estados.

Na formulação, por exemplo, do maior orçamento do Mundo, o dos Estados Unidos, há numerosas imperfeições instrumentais que dificultam a consecução daquela meta comportamental (a obtenção do máximo proveito social). Lindblom⁴⁰ listou treze condições insatisfatórias; ei-las, reduzidas a onze (uma vez que a itemização de Lindblom considerou à parte, duas vêzes, aspectos da mesma condição):

a) Não há conexão entre os órgãos do Congresso que decidem sobre despesas.

b) Os custos e proveitos dos programas autorizados não são balanceados e comparados, os de uns com os de outros programas, quando as decisões sobre cada um são tomadas.

c) A formulação de políticas não é sistemática e explicitamente considerada como um problema de escolha entre meios alternativos para a realização dos fins desejados.

d) Algumas importantes políticas sobre despesas ou tributação são estabelecidas ou alteradas como por acidente ou como subprodutos de outras decisões.

e) Geralmente, muitas das implicações financeiras de uma decisão são ignoradas quando a decisão é tomada.

f) Muitas decisões financeiras são tomadas fora do processo orçamentário.

g) No sistema orçamentário não há um mecanismo visível de coordenação de receitas e despesas.

h) A revisão parlamentar do orçamento concentra-se nas subcomissões, cujos interesses focalizam segmentos isolados do orçamento. E os seus membros muitas vêzes preferem apreciar os pormenores do que as dotações gerais.

i) No Congresso, não há consideração formal do orçamento como um todo. E no fim do processo legislativo, as autorizações de despesa se desdobram em várias leis.

j) Facultando o orçamento tanto o controle analítico sobre a Administração como a tomada de decisões sobre políticas

40) Lindblom, Charles. "Decision-Making in Taxation and Expenditures". In James Buchanan (ed), **Public Finances: Needs, Sources, and Utilization**. Princeton University Press, 1961, págs., 295 e segs.

gerais, os legisladores utilizam a primeira alternativa em um grau que compromete sua atenção sobre a outra.

I) A orçamentação é marcada por uma situação antagônica entre o Presidente e o Congresso, entre as duas casas do Congresso, e entre as subcomissões.

É claro que esta descrição reflete as peculiaridades institucionais dos Estados Unidos. Mas, em maior ou menor grau, em outros países, estas condições insatisfatórias também ocorrem. E ocorrerão outras, peculiares ao envolvimento cultural de cada povo, como expresso na estrutura e funcionamento do Estado.

Assim, o ideal de procura do máximo proveito social, além de depender da ótica dos que exercem o governo, dependerá, ainda, da eficiência da instrumentação estatal, isto é, da capacidade de os órgãos do Estado discernirem e fazerem as melhores opções. Uma parte dessas opções é suscetível de cálculo econômico, tanto vale dizer, análise quantitativa e comparativa de custos e resultados; outra parte, promanará quase que exclusivamente de juízos de valor.

O que aqui se propõe é utilizar o conteúdo da 2.^a Lei de Gossen como um postulado de ação, um princípio praxiológico, o alvo ético e técnico das finanças públicas, limitando-se os agentes a tentar quantificações apenas no que fôr quantificável.

Isto envolve indagar sobre a utilidade relativa de cada novo incremento de gasto, isto é, se no programa de Educação vale ainda fazer mais uma escola; no programa de Saúde, mais um hospital; no programa de defesa, mais um esquadrão de bombardeiros. A escola, o hospital e o esquadrão de bombardeiros são unidades de um programa que já adquiriu, instalou ou equipou outras unidades; êstes incrementos serão ainda úteis? Ou sua utilidade presumível, dentro do programa, já não justifica seu custo? Por outras palavras, há compatibilidade entre a sua utilidade marginal e o seu custo marginal?

3 — A análise incremental (conceituação)

Uma tentativa de resposta é a **análise marginal**, rótulo mais divulgado, ou **análise incremental**, rótulo mais preciso. “**Grosso modo**, o que essa análise mostra é que à medida que adquirimos novas unidades de qualquer coisa, progressivamente

menor é o valor de cada adicional. Se se adquirirem as unidades suficientes, uma unidade extra talvez nenhum valor encerre e se torne inoportuna.”⁴¹

Seja um exemplo.

Para transportar determinada quantidade prevista de carga, um serviço público **precisa** dispor de seis caminhões. A compra do 7.º caminhão será talvez recomendável para a constituição de uma reserva, visando os períodos de parada dos outros caminhões. De qualquer modo esse 7.º caminhão não é tão intensamente necessário como os demais. O proveito imediato do mesmo obtido já não é tão grande quanto o obtido dos outros. A compra de um 8.º caminhão será, por certo, muito menos necessária, a do 9.º inteiramente desnecessária. Esse 9.º caminhão, ou mesmo o 8.º, representará um acréscimo estéril de custo, isto é, uma despesa supérflua, uma porção de dinheiro que deixou de ser aplicada em favor de outros fins, deste modo imprecificamente sacrificados.

O que parece tão claro e evidente quando exposto através de um exemplo isolado e simples se obscurece e complica quando observado na escala vertiginosa dos trilhões com que lida o Estado. Qual é a unidade marginal de uma dotação, aquela que estabelece o limite entre o emprêgo francamente útil ou ainda útil e o emprêgo perdulário? Somente o fim a que se destina a dotação poderá oferecer resposta, em termos de uma comparação entre custo e resultado. O orçamento, na parte da despesa, deve configurar o efeito de uma comparação entre as dotações e os programas, de modo que se obtenha um equilíbrio dos atendimentos, dentro das prioridades logicamente estabelecidas.

Os responsáveis pelo doseamento das dotações orçamentárias devem procurar esse equilíbrio, levando em conta, ao discutir o custo de cada programa, as vantagens dele decorrente. Isto é: os custos são relativos. As dotações que os representam nada significam quando isoladamente consideradas. Importa olhar os custos, olhando os programas. E olhar os programas, olhando os seus resultados. Importa compreender que os programas também são relativos, comparados uns com outros.

41) Lewis, ob. cit., pág. 19.

O problema, para o elaborador do orçamento, diante de cada programa, assume dois aspectos:

- a) este programa vale o seu custo?
- b) a responsabilidade por esse custo deve ser assumida agora, em face da urgência, importância e custo dos demais programas?

No mais alto nível de decisão, é desejável que o mecanismo das opções possa quantificar as alternativas, quer em termos de resultados finais (aspirações e propósitos), quer em termos de custo.

É ilustrativo a esse respeito o exemplo em que, figurando uma hipótese, Jean Peset utilizou em suas aulas na Escola Superior de Administração Pública da América Central.⁴² Figuremos um país a cujos dirigentes se apresentam, exigindo solução, os problemas de suprimento de energia e de transportes; nesse país chegou-se à conclusão de que, quanto a transportes, seriam absolutamente essenciais 400 km de rodovias e que 5.000 km seriam apenas desejáveis ou recomendáveis, do mesmo modo que se chegou à conclusão, quanto a energia, que a instalação de 20.000 kw seria essencial e a de 100.000 kw desejável. Diante de recursos limitados, o Governo desse país não poderá fazer ao mesmo tempo os 5.000 km de rodovias e usinas com a capacidade de 100.000 kw. Supõe-se que dispõe de recursos para a cobertura dos projetos classificados com o grau de "essenciais" e ainda lhe sobra certo volume de recursos. Como empregar esses recursos? Somente no programa de estradas, somente no programa de energia, em ambos ao mesmo tempo? Se em ambos, quantos quilômetros e quantos quilowatts? O ideal será a atribuição de recursos a um e a outro programa de modo que a utilidade marginal seja a mesma.

Evidentemente, existe uma combinação ótima dos dois programas, aferida à luz dos propósitos dominantes, aqueles que se entende melhor representem e sirvam ao interesse do país. As estatísticas primeiro e o juízo da História depois, dirão se aquela combinação ótima foi atingida. As dificuldades para atingi-la existem, mas o que é importante é que os responsáveis

42) Peset, Jean, *Técnica del Presupuesto*. Ed. ESAPAC, São José, Costa Rica, 1959, pág. 101.

pela opção saibam que há uma opção a fazer e que há uma combinação ótima a atingir.

Recuando no tempo, para colhêr o exemplo de um caso, vamos encontrar em Napoleão várias manifestações de excelente análise incremental. Encontra-se em sua correspondência uma passagem em que assinala constituir um regimento de artilharia uma unidade "que é agradável ter"; mas adverte ser preciso verificar se seria o que melhor convém e se o dinheiro do Estado não seria melhor empregado para pagar um regimento de infantaria.⁴³ E há esta outra passagem, ainda mais expressiva, em uma carta de 1809: "Desejo que soliciteis da Engenharia um estudo sobre esta questão: em Anvers, com que obra é preciso gastar o primeiro milhão? com que obra o segundo? com que obra o terceiro? até o quinto milhão?"⁴⁴

Vale observar que, na economia pública, tanto como na economia privada, a 1.ª Lei de Gossen se verifica de fato; merece o nome de "lei". É o reconhecimento da utilidade decrescente das coisas ou serviços adquiridos ou adquiríveis que, em associação com o reconhecimento da escassez de recursos, leva ao reconhecimento da importância de discutir a conveniência da aplicação de cada unidade adicional de recursos em cada unidade adicional de coisas ou serviços. Esta abordagem está explícita nas palavras de um estadista e homem de negócios do nosso tempo, o Sr. McNamara, referindo-se ao imenso orçamento militar dos Estados Unidos: "Ao aumentarmos um orçamento militar tão grande como o que temos hoje, começamos a encontrar a lei de resultados decrescentes, onde cada incremento adicional dos recursos aplicados produz um incremento menor de capacidade militar geral. Embora os benefícios a ganhar em cada incremento adicional não se possam medir com precisão, a análise cuidadosa de custos e eficiência ajuda claramente a eliminar as propostas de programas que nitidamente con-

43) **Apud** Bellon, "La recherche du prix de revient dans le secteur public". In **Bulletin O & M** (publicação do Serviço Central de Organização e Métodos, Diretoria do Orçamento, Ministério das Finanças e Assuntos Econômicos), Paris, outubro/dezembro, 1961, pág. 28.

44) *Idem, idem*, pág. 29.

tribuem com pouco valor militar em relação às despesas de recursos acarretados".⁴⁵

Dir-se-á: como fazer ajuizamentos, com abordagem incremental, sem dispor de mensurações de tôdas as atividades do Estado? A análise incremental será uma resposta, suponho, se a considerarmos, ao mesmo tempo, como um estado de espírito e uma técnica. Uma atitude e um método.

A abordagem incremental parece constituir uma valiosa base para a nova orçamentação segundo uma linguagem programática, fundada principalmente no conhecimento do custo dos fins (ao invés da ênfatização do custo dos meios, segundo as técnicas tradicionais). As técnicas do **orçamento-programa** ou **orçamento-funcional** procuram basear-se, tanto quanto possível, no conhecimento quantitativo das necessidades públicas, no lúcido doseamento das dotações segundo o seu mérito relativo para a realização das funções do Estado e na mensuração de resultados. Com êsse método, os meios (pessoal, material, etc.) adquirem sentido pelos produtos finais que suscitam (quilômetros de estradas pavimentadas, área desinfestada, conclusões do ensino primário, etc.).

As idéias sôbre orçamento-programa foram sendo sedimentadas exclusivamente a partir de inspirações de ordem prática. É curioso verificar que os seus expositores limitam-se a descrever e discutir a metodologia, sem procurar para ela um lastro teórico consistente. Creio que a análise incremental pode proporcionar êsse lastro.

4 — A análise incremental e o postulado da igualização das utilidades marginais

As dificuldades de uma análise comparativa não devem desencorajar legisladores ou administradores. O método recomendado por Verne Lewis e Gabriel Ardant torna-se tanto mais necessário quanto menos fácil pareça sua adoção. A alternativa é agir sem nenhum critério, sistemática ou racionalidade.

Assinale-se que a dificuldade cresce na razão direta da generalidade dos fins em causa. À proporção que se indi-

45) **Apud** Kaufmann, William W., **A estratégia de McNamara**. Trad. de Alfonso Blacheyre, Rio de Janeiro, Distribuidora Record, 1965, pág. 270.

vidualizam objetivos secundários, mais rigorosa pode ser a análise incremental, aproximando-se das condições com que o problema é ou pode ser resolvido pelas empresas e pelos indivíduos.

Com efeito, é árdua a escala do legislador ao preferir dotar com certo volume de recursos determinado fim do Estado, concedendo menos recursos para outro fim. Mas será menos árdua a escolha do responsável pelo órgão incumbido de construir estradas de rodagem, por exemplo, ao preferir instalar oficinas de manutenção de suas máquinas, ao invés de preparar, com os recursos disponíveis, mais alguns quilômetros de pavimentação ou ao preferir esta estrada àquela, ou ao preferir, na mesma estrada, este trecho àquele.

Aprofundemos o primeiro exemplo.

Atribuindo parcelas adicionais à dotação específica de pavimentação (propósito imediato), aquele responsável estaria atingindo sua meta de construir estradas (fim último) do modo mais rápido, racional e econômico do que encaminhando essas parcelas para a instalação de oficinas (outro propósito imediato)? Metodologicamente, sua atitude seria de formular a pergunta: qual a aplicação de maior rendimento para a minha missão — recursos adicionais para mais pavimentação ou recursos adicionais para oficinas de manutenção? A elaboração de seu orçamento, repetindo sua orientação programática, deveria erigir-se sobre muitas opções como esta, de tal modo que cada propósito imediato fôsse dotado até o nível conveniente, em equilíbrio com os outros propósitos concorrentes. Essa a lição de Verne Lewis, ao ponderar que “de acordo com a teoria da utilidade marginal, só se logram rendimentos máximos se as despesas se distribuírem de tal modo, por finalidades diferentes, que o último dólar gasto em cada uma delas proporcione o mesmo rendimento real”.⁴⁶

Esse já era o caminho palmilhado por Karel Englis ao acentuar as analogias entre a conduta do Estado e a do indivíduo na provisão das respectivas necessidades. Considerados os fins do Estado, o problema que preocupava Englis era o de saber até que ponto deveria ir o Estado na satisfação das necessidades correspondentes a cada um de seus fins.

46) Lewis, ob. cit. pág. 20.

Vale a pena uma longa citação. "Chamaremos utilização-limite do dinheiro, conceituou Englis,⁴⁷ em qualquer ramo de atividade dominado por um dêsses fins, àquela utilização que se deixaria em primeiro lugar de fazer, se fôra necessário limitar os gastos nesse ramo. Ao proveito que corresponde à unidade monetária nesta utilização-limite chamaremos de proveito-relativo-limite. Se êstes proveitos nos diferentes ramos de atividade fôsem muito desiguais, isto significaria que se utilizou o dinheiro para a compra de bens (ou de serviços) em um setor, enquanto que a aplicação dêsse dinheiro em outro setor teria sido relativamente mais útil. Neste caso, o dinheiro estaria utilizado contrariamente ao princípio do proveito relativo e não se conseguiria o proveito máximo com os meios disponíveis. Em uma economia sã, os proveitos-relativos-limites não de equilibrar-se nos diferentes setores."

Parece-me oportuno evocar a autoridade de alguns autores que, mesmo partindo de fundamentos doutrinários diferentes, situaram-se em posições semelhantes ou aproximadas quanto ao problema da igualização das utilidades marginais das despesas públicas.

Tal é a lição de Due, para quem "cada ramo de atividade estatal deve estender-se até o limite no qual os benefícios e os custos sociais marginais da atividade se igualem". "Se êste limite se alcança para cada uma das atividades, os benefícios sociais marginais de tôdas as atividades (por unidade monetária gasta na produção de serviços) são iguais uns aos outros." E Due exemplifica: os benefícios sociais da última unidade monetária gasta em educação devem ser os mesmos que aqueles da última unidade gasta em estradas ou defesa nacional.⁴⁸

Tal é também a lição de Buchanan, para quem, supostas as condições de neutralidade e eficiência na operação da instrumentalidade estatal, "os tributos devem ser arrecadados de modo a igualar os proveitos marginais dos bens e serviços

47) Englis, ob. cit. pág. 93.

48) Due, John F., **Análisis económico de los impuestos en el cuadro general de las Finanzas Publicas**. Trad. de Enrique Jorge Reig. Libr. El Ateneo, Buenos Aires, 1961, págs. 20 e 21.

providos coletivamente".⁴⁹ Mas Buchanan faz a ressalva de que, quando o intuito do Governo é a redistribuição da renda, o princípio incremental não funciona.⁵⁰

Tal é do mesmo modo a lição de Somers, para quem cada unidade de moeda "deve gastar-se onde a utilização marginal social seja maior". "Se o bem-estar social pode obter-se mais facilmente gastando outra unidade de moeda em saúde pública em vez de atividades policiais, então deve gastar-se com a primeira. Assim se prosseguirá, fazendo reajustamento nos gastos governamentais, até que se logre que a utilidade marginal social de cada unidade de moeda seja a mesma em cada um". Somers amplia o princípio, fazendo-o abarcar toda a atividade financeira: "A desutilidade marginal social de uma unidade de moeda obtida por meio de impostos deve ser igual à utilidade social dessa unidade gasta da melhor forma possível".⁵¹

No mesmo sentido ensinava Pigou que, "tanto como um indivíduo obterá o máximo de satisfação de sua renda mantendo certo equilíbrio entre as diferentes espécies de gastos, assim também uma comunidade, através do Governo. O princípio do equilíbrio em ambos os casos é provido pelo postulado de que os recursos devem ser distribuídos entre os diferentes usos de tal modo que o proveito marginal (**marginal return of satisfaction**) seja o mesmo para todos êles. Em consequência: "As despesas devem ser distribuídas entre navios de guerra e assistência social com o critério de que o último **shilling** atribuído a cada proporcione o mesmo proveito".⁵²

Dentro de uma concepção estritamente teórica, admite Pigou que "a despesa seria estabelecida em tôdas as direções até o ponto em que o proveito obtido do último **shilling** gasto fôsse igual ao proveito sacrificado (**satisfaction lost**) relativo ao último **shilling** arrecadado pelo Governo. Pigou, aliás, adverte

49) Buchanan, James M., **The Public Finances**, Richard D. Irwin, Inc., Homewood, Illinois, 1960, pág. 132.

50) Buchanan, ob. cit., págs. 172 e 173.

51) Somers, Harold, **Finanzas Públicas e ingreso nacional**. Trad. de Horacio Flores de la Peña e Marta Chavez. Fondo de Cultura Economica, México, 1952, pág. 47.

52) Pigou, A. C., **A Study in Public Finance**. 3.^a et., Londres, MacMillan Co., 1956, pág. 31.

sobre as dificuldades práticas para a aplicação literal desta teoria.

Para a mesma tese, há, ainda, a companhia de Shirras. Afirma, também, o mestre hindu: "A despesa pública seria levada até o ponto em que a vantagem, para a comunidade, de uma dose adicional de despesa em qualquer direção, fôsse contrabalançada pela desvantagem de uma dose similar de tributação".⁵³ Reconhece Shirras que o ideal da igualização marginal das utilidades das despesas públicas é, sem dúvida, inatingível, mas não é inconcebível, podendo o esforço para atingi-lo conduzir a importantes resultados práticos.⁵⁴ É o que tentamos provar, sugerir ou relemburar neste ensaio.

Essa já era a forma com que Dalton abordava o assunto, defendendo, como regra de conduta dos homens de Governo, a conveniência de igualação das utilidades marginais das despesas públicas: "As distintas classes de gastos públicos deveriam expandir-se até que a vantagem que a comunidade obtivesse de todo pequeno aumento em qualquer classe de gastos se encontrasse contrabalançada pela desvantagem de um correspondente pequeno aumento dos impostos ou ingressos provenientes de qualquer outra fonte de recursos fiscais". Em consequência, à semelhança do que se concebeu para os gastos, "deveriam ser iguais as desvantagens ou desutilidades sociais marginais provocadas pela obtenção de recursos de tôdas essas fontes".⁵⁵

Esta posição, vislumbrada por Dupuit em 1844, foi claramente assumida por Pantaleoni, desde 1883, ao recomendar que os Parlamentos deviam esforçar-se por repartir as despesas públicas no orçamento de modo a nivelar as respectivas utilidades marginais.

Nos nossos dias, três autôres, sem se influenciarem, elaboraram sobre o tema formulações que se assemelham, vinculadas à idéia de aplicação da análise incremental ao orçamento: Augusto Rocha (1943), no Brasil; Verne Lewis (1952), nos Estados Unidos; e Gabriel Ardant (1952), na França. Conquanto as contribuições de Lewis e Ardant sejam mais elaboradas, justo

53) Shirras, G. Findlay. **Science of Public Finance**. 3.^a ed., Londres, MacMillan, 1936, vol. 1, pág. 75.

54) Shirras, ob. cit., pág. 78.

55) Dalton, ob. cit., pág. 22.

é reconhecer o pioneirismo de Rocha.⁵⁶ A importância dos três está em terem, — explorando de forma consistente e válida um princípio teórico, — conseguido tratamento com valor pragmático, suscetível de bem inspirar a metodologia orçamentária.

Antes dêles, em 1940, V.O. Key Jr., ao discutir sobre a inexistência de uma teoria do orçamento, recusava guardida à exploração, para esse fim, do conceito de utilidade marginal: "A doutrina da utilidade marginal, desenvolvida com o maior refinamento na análise da economia de mercado, tem um toque de irrerealidade quando aplicado às despesas públicas".⁵⁷

As formulações de Lewis, paralelamente às de Ardant, pretendem, e conseguem, preencher esta lacuna, ou seja, a falta de uma teoria do orçamento, montando-a exatamente sobre o princípio pôsto em dúvida por V.O. Key Jr.

Burkhead retoma a posição dêste, procurando contestar a Lewis, com base na dificuldade em comparar os proveitos decorrentes de gastos alternativos do Governo. Entretanto, ao criticar a abordagem incremental, admite que o método de orçamentação proposto por Lewis tem interesse prático.⁵⁸

Não é convincente a crítica de Burkhead. Dalton, por antecipação, respondeu a essa crítica ao reconhecer que um ente público "não pode estimar a utilidade marginal de seus diversos gastos como poderia fazê-lo um particular; porém, o princípio geral, sobre o qual deveria basear-se a atuação dos homens de governo, é o mesmo".⁵⁹ Dalton observou, aliás, que nem a autoridade pública, nem o particular "possam alcançar alguma vez a perfeição em matéria tão complexa como a de balancear as desutilidades e utilidades marginais. O que ocorre é que alguns estadistas se distanciam da perfeição mais do que outros".⁶⁰

56) A precedência de Augusto Rocha é testemunhada em sua tese de concurso "Orçamento — plano econômico-financeiro", parcialmente divulgada na **Revista do Serviço Público**, editada pelo DASP.

57) Key Jr., V. O., "The lack of a budgetary theory". In Donald C. Rowat (ed.), **Basic Issues in Public Administration**. Mac-Millan Co., Nova Iorque, 1961, pág. 270.

58) Burkhead, Jesse, **Government budgeting**. John Wiley & Sons, New York, 1956, pág. 44.

59) Dalton, ob., cit., pág. 21.

60) Dalton, ob. cit., pág. 21.

Uma vez que legisladores e autoridades executivas aceitam esta doutrina, ela só pode condicionar benêficamente sua conduta no preparo e aprovação do orçamento. Independentemente da mensuração objetiva, praticável em importantes áreas, ela pode e deve servir como substrato dos raciocínios, sentimentos e reflexos que formam a opção orçamentária. Algumas vêzes, aliás, vemos os homens responsáveis fazendo análise incremental assim como o Sr. Jourdain fazia prosa.

O que não é sensato esperar de uma abordagem incremental é a constante possibilidade de comparações numéricas, baseadas na mensuração objetiva das intensidades das necessidades públicas. A impossibilidade desta mensuração, que ocorre em algumas áreas ou níveis, não exclui que se procure uma comparação, ainda que fundada em juízos de valor, mesmo a partir de impressões e dados empíricos. Alguma comparação, embora precária, é melhor que nenhuma.

Ardant cataloga três espécies de obstáculos que tornam difícil o cumprimento do postulado da igualização das utilidades marginais dos serviços públicos: ⁶¹

a) A coletividade, não podendo agir diretamente, deve ser representada. E toda intermediação tem o risco de ser deformante, produzindo imperfeita tradução das aspirações da massa ou imperfeita tomada de consciência do interesse geral.

b) É difícil conhecer as utilidades e os custos marginais. Mas este é um obstáculo que se tende a exagerar. Onde é possível colher dados numéricos, a boa informação, sistematicamente procurada e tratada, e a lucidez, anulam ou reduzem o obstáculo.

c) É difícil obter as sínteses indispensáveis ao exercício da opção. Uma vez conhecidos os custos e as utilidades marginais de cada serviço, impõe-se compará-los com os de outros serviços, de modo que no momento de a coletividade preferir uma despesa se dê conta do serviço, resultado, ou proveito a que renuncia.

De resto, torna-se cada vez maior a área de decisões em que as escolhas podem alicerçar-se em análises quantitativas. A partir de uma opção política, pode muitas vêzes o cálculo

61) Ardant, Gabriel, "La mesure du rendement des entreprises et des services publics". In *Revue Economique*, julho, 1952, pág. 462.

econômico atuar com êxito, para a avaliação dos meios alternativos de realização dos fins eleitos. O exemplo do Pentágono é uma demonstração disto.

Admitindo as limitações do cálculo econômico quando aplicado às finanças públicas, campo em que prevalecem as opções políticas, é útil dispor de "um modelo de conduta racional com o qual se poderá constantemente confrontar as soluções adotadas a fim de avaliar-lhes o custo. Os cálculos econômicos forneceriam portanto à coletividade o meio de calcular mesmo aproximadamente o custo de suas preferências políticas".⁶²

V — RACIONALIDADE E NÃO-RACIONALIDADE NA CONDUTA FINANCEIRA DO ESTADO

Observa-se empiricamente que a conduta financeira do Estado, tal como emerge do processo decisório vigente, desdobra-se em ações racionais e ações não-racionais.

Parte-se do conceito de **ação racional** entendida como "ação calculada corretamente para realizar determinados objetivos desejados, com um mínimo de perda para a realização de outros objetivos desejados".⁶³

Será ação **não-racional** o esforço do Estado incompatível com os fins a que o Governo se propõe atingir.

As opções do Governo quanto a receitas e despesas serão, segundo as definições acima, racionais ou não-racionais, sujeitas também aos condicionamentos que envolvem o indivíduo e a comunidade.

Na faixa das opções racionais, o orçamento resulta de volições livres, lastreadas no conhecimento disponível e no discernimento dos que tomam as decisões, dentro de determinada moldura normativa.

O conceito de racionalidade em administração tem sido dissecado na literatura técnica,⁶⁴ tornando-se desnecessário reiterar aqui toda a discussão sobre o mesmo.

62) Brochier, Hubert & Tobaton, Pierre, **Économie Financière**. Presses Universitaires de France, Paris, 1963, pág. 476.

63) Waldo, Dwight, **O Estudo da Administração Pública**. Trad. de Eldia Dias. Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1964, pág. 7.

64) Veja Guerreiro Ramos, ob. cit., pág. 50 e segs.

Vale destacar, entretanto, por sua utilidade para a análise, as distinções, hoje clássicas, expostas por Max Weber ⁶⁵ para a fixação de uma tipologia das ações. Assim, haveria quatro tipos de ações:

- a) a ação racional em relação aos seus fins;
- b) a ação racional em relação a valores;
- c) a ação não-racional, de origem afetiva (baseada em emoções);
- d) a ação não-racional, de origem tradicional.

A validade destas distinções pode ser comprovada em relação às atividades financeiras do Estado, interessando à compreensão do seu processo decisório.

Quando o Pentágono recorre a sofisticados métodos matemáticos para fazer a avaliação de sistemas de armas, tendo em vista de um lado o seu custo e de outro sua eficácia (em termos de resultados previstos para a segurança nacional), está praticando uma ação racional do primeiro tipo, isto é, um esforço calculado de seleção e adaptação de fins e meios.

Quando um país que deseja praticar uma política de desenvolvimento se dispõe a investimentos públicos vultosos baseados na inflação, talvez o faça por simples irresponsabilidade ou imaturidade, mas muitas vezes se engaja nesses empreendimentos conduzido pela crença em certos valores eleitos, que se situam acima das contingências — uma mística ou ideologia do desenvolvimento. Neste caso, se terá configurado uma ação racional em relação aos valores adotados e “sua racionalidade decorre apenas de que é orientada por um critério transcendente”. ⁶⁶

Quando Luiz XV mandou construir o “Petit Trianon” para Madame Pompadour e, com a morte da marquesa, se dispôs a prosseguir o projeto para Madame Du Barry, engajando nessas galantarias os recursos do Estado, suponho que estava praticando uma ação não-racional de origem afetiva.

Quando os líderes religiosos hindus exigem um comportamento do Estado de proteção a vacas inúteis estão vivendo uma ação não-racional com base em suas tradições religiosas.

65) Weber, Max, **Economia y Sociedad**. Trad. de José Medina Echavania. Fondo de Cultura Económica. México, 1944, vol. I, **Teoría de la Organización Social**, pág. 23.

66) Guerreiro Ramos, ob. cit.

A sistemática de Weber foi retomada e refeita por Mannheim, que adotou terminologia própria, ao distinguir entre racionalidade substancial e racionalidade funcional.⁶⁷

A **racionalidade substancial** diz respeito às ações que se processam livremente, com base no aproveitamento lúcido do conhecimento disponível.

A **racionalidade funcional** diz respeito à fidelidade com que as ações procuram realizar e servir a determinado princípio, norma, valor ou objetivo anteriormente estabelecido.

Parece-me útil, ainda, para a análise que será aqui tentada, distinguir, sob a inspiração de Kotarbinski e Lange, entre uma racionalidade instrumental (que Kotarbinski e Lange preferem chamar de metodológica) e uma racionalidade factual ou objetiva.⁶⁸

A **racionalidade instrumental** diz respeito à escolha dos meios para a realização de um propósito: a ação será racional do ponto de vista do conhecimento disponível, conhecimento que corresponderá ou não aos fatos, normas ou relações que objetivamente existem.

A **racionalidade objetiva** diz respeito à aderência da ação aos fatos, normas e relações que objetivamente existem. A "racionalidade objetiva da atividade é, dêste modo, sinônima de sua eficácia". (Lange)

Pode haver racionalidade instrumental sem que haja racionalidade objetiva na medida em que o conhecimento disponível seja insuficiente ou falso. No caso, "a inferência lógica que decide da escolha dos meios é correta, no quadro do conhecimento possuído", conforme a lição de Lange.

Do mesmo modo, uma ação porventura julgada como destituída de racionalidade pelos seus contemporâneos, à luz dos dados então conhecidos e dos critérios vigentes, poderá ser consagrada no futuro e saudada como racional se produzir bons frutos. No caso, não terá havido racionalidade instrumental,

67) Mannheim, Karl, **O homem e a sociedade. Estudo sobre a estrutura social moderna**. Trad. de Waltensir Dutra. Zahar Ed., Rio, pág. 61.

68) Kotarbinski, Tadeusz, **Praxiology — An Introduction to the Science of Efficient Action**. Trad. de Olgierd Wojtasiewicz. Pergamon Press, Oxford, 1965, pág. 88 e Lange, ob. cit., pág. 149.

mas os fatos vieram sancionar a solução, ungindo-a de racionalidade objetiva.

A aferição da racionalidade objetiva só se pode fazer **ex post**, pelo sucesso (ou insucesso) acontecido. A racionalidade instrumental depende da atitude dos que tomam as decisões, bem como do grau de rigor do conhecimento disponível.

Do ponto de vista da opção orçamentária, distingo empiricamente três espécies de exercício da racionalidade:

a) a formulação de decisões em que o discernimento dos que as tomam despreza ou transcende o conhecimento disponível, podendo até contrariá-lo;

b) a formulação de decisões baseadas em conhecimento quantificado;

c) a formulação de decisões baseadas em conhecimento não quantificado.

No primeiro caso, temos uma espécie de supra-racionalidade, se afinal os objetivos se realizam conforme desejados. O êxito, se alcançado, valida e legitima a opção. Se o êxito não sobrevém, terá havido desperdício e o julgamento dos pósteros poderá ser severo. Exemplo d'êste tipo: a construção de Brasília.

Segundo caso: se há possibilidade de mensuração de fins e meios, haverá lugar para a procura do estabelecimento de métodos de análise quantitativa, capazes de oferecer a administradores e legisladores bases firmes para escolhas lúcidas, fora do arbítrio e do empírico. Aqui, assinalo tão-só que eles jamais poderão esgotar o processo decisório: apenas proporcionam informações sobre a dimensão de fins e meios e sugestões sobre prioridades, cabendo aos que decidem aceitá-las ou não. Exemplos: o método de orçamentação adotado no Pentágono, com a utilização da análise de custos e proveitos na avaliação de sistemas de armas; o método de seleção de projetos praticado, também nos Estados Unidos, para grandes obras de aproveitamento e valorização de bacias hidrográficas; o método de estabelecimento de prioridades para investimentos adotado na Rússia.

Terceiro caso: larga faixa de atividades existe onde deve predominar uma valoração subjetiva de propósitos e instrumentos, baseada na experiência, na intuição e na obediência

a algum fim mais alto, como um ideal político maduramente escolhido. Exemplo: a política exterior.

Em princípio, pois, um orçamento acolhe ou pode acolher partidas que são fruto de avaliação subjetiva, mal ou bem inspirada, tanto como outras apoiadas no conhecimento empírico ou até em métodos matemáticos, politicamente neutros, de avaliação objetiva de fins e meios.

De qualquer modo, seja qual fôr o grau de seriedade das pessoas que encarnam o govêrno ou o grau de eficiência da máquina governamental, há quatro situações subjetivas típicas e extremas a partir das quais se erigem as volições políticas:

- a) otimismo passivo;
- b) otimismo ativo;
- c) pessimismo ativo;
- d) pessimismo passivo.

Segundo as conceituações de Alfred Sauvy, a quem se deve a caracterização dessa tipologia de atitudes, há **otimismo passivo** quando se crê no sucesso sem que nada se faça para atingi-lo. O **otimismo ativo** admite o sucesso mediante a ação, fazendo com que a esperança se acompanhe da firme disposição de lutar e realizar. O **pessimismo ativo** proclama que a catástrofe nos ronda mas se lança à lida para conjurá-la. O **pessimismo passivo**, ou derrotismo, proclama que a catástrofe nos ronda e também que serão inúteis os esforços para conjurá-la; e chega até, em casos extremos, a desejá-la.⁶⁹

Aplicando êsses conceitos à análise das motivações do Estado e de seus agentes na prática de receitas e despesas, é possível encontrar os atributos do otimismo passivo nesses prefeitos que prometem melhoramentos sensacionais para os seus municípios e se contentam com a verbalização de suas aspirações, sem que nada se altere na rotina da vida municipal — nenhuma providência para a criação de focos de renda, nenhum esforço para o estabelecimento da infra-estrutura de serviços, nada que diga respeito a aumento de produtividade ou desenvolvimento. O otimismo passivo não contribui para que as des-

69) Sauvy, Alfred, *La nature sociale — Introduction à la Psychologie Politique*, Paris, 2.ª ed., Libr. Armand Colin, págs. 87 a 90.

pesas aumentem; apenas gasta mal, mascarando o imobilismo com retórica.

O otimismo ativo é gastador, às vezes perdulário. Como não há ação sem despesa, eventualmente suscita alegremente o **deficit** orçamentário. Se ocorre lastreado em racionalidade, constitui um fator de progresso. Ao invés da aceitação fatalista de certo futuro, porventura menos propício se se deixar que simplesmente o passado adverso ou pobre se prolongue, o otimismo ativo procura influenciar o processo, substituindo o futuro deduzido pelo futuro imaginado e desejado.⁷⁰ A construção de Brasília, bem ou mal inspirada do ponto de vista das prioridades emergentes no seu momento histórico, foi um exemplo de otimismo ativo.

O pessimismo ativo em finanças pode tomar a forma de um monetarismo inflexível soando alarmas contra o **deficit**, contra uma política de bem-estar mais aberta, contra qualquer aumento da ação do Estado. O pessimismo ativo é resmungador, chega a defender com bravura certo ordenamento social e procura restabelecê-lo quando ameaçado. Se ocorre lastreado em racionalidade pode ter um efeito saudável, por exemplo, na correção de uma conjuntura adversa.

O pessimismo passivo aparece nas lamúrias desses governadores que se queixam do sistema tributário nacional, sem promover a melhoria de sua máquina fiscal; e que resmungam se o governo federal não atende às suas solicitações de ajuda financeira, mas não alteram os maus hábitos de ineficiência e clientelismo da administração estadual.

É claro que essas atitudes, com suas graduações, permanando de propensões subjetivas, se projetam na ação ou inação do Governo, na medida em que outros condicionamentos o permitam.

Num determinado momento, graças à preeminência de uma pessoa, dada a relevância de sua participação no processo decisório, as volições do Estado vêm impregnadas da influência desse lastro subjetivo, que não é racional nem irracional, simplesmente existe. E as decisões tendem a sair diferentes porque as pessoas são diferentes.

70) Conquanto não seja esta precisamente a sua formulação, este raciocínio se inspira em uma página de Massé, ob. cit., pág. 33.

VI — OS PRESSUPOSTOS DA OPÇÃO

1 — Conceitos gerais

Em determinado sistema social, seja o Estado uma empresa ou uma associação civil, ao longo da estrutura inteiro, em diferentes níveis, dispõem-se focos de decisões (centros de poder), articulados segundo certa fórmula de divisão do trabalho, adotada consensualmente ou imposta por um poder mais alto e mais forte. A posição relativa desses centros de poder dá a configuração da estrutura do sistema considerado.

Se o funcionamento do sistema, por obstrução, fôr segmentado em atividades ou grupos de atividades afins, verificar-se-á que, em relação a certa atividade ou grupo de atividades, ocorre maior ou exclusiva interferência de alguns focos, enquanto outros ficam total ou parcialmente fora do processo de tomada de decisões.

Há, assim, em uma estrutura de poder, posições diretamente engajadas no processo decisório, quase sempre em decorrência de responsabilidade formal, as quais proponho rotular como **focos de ação direta** (órgãos ou pessoas que dispõem de autoridade para participar do processo); e posições cujos titulares ou ocupantes somente participam indiretamente do processo decisório, razão pela qual proponho que se rotulem como **focos de ação indireta** (órgãos e pessoas que possuem capacidade de influenciamento).

Um processo decisório especificamente relacionado com uma atividade ou grupo de atividades afins caracterizar-se-á por:

a) um aparelho de decisão, isto é, o conjunto de focos de ação direta que atuam no processo;

b) as regras de jogo, isto é, a definição:

1 — da natureza e grau de interferência de cada foco;

2 — das relações entre os focos (canais de comunicação);

3 — das fórmulas rituais e sanções para assegurar conformidade.

O aparelho de decisão, conforme a definição e terminologia propostas, é uma parte da estrutura do poder, constituindo um subsistema suficientemente diferenciado, a lidar com

um processo decisório específico, mas suscetível de receber e absorver influência de toda a estrutura do poder. Por exemplo: no processo decisório relativo ao orçamento federal, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, os Ministros, constituem "focos de ação direta", em virtude da sua competência constitucional; os Prefeitos Municipais, ao pleitearem benefícios para os seus Municípios por intermédio do orçamento da União, para o que mobilizam sua capacidade de negociação, premiação ou represália, constituem "focos de ação indireta", suscetíveis de, por indução, energizando um foco de ação direta (um Senador, um Deputado, um Ministro), também participarem do processo. Atente-se em que os Prefeitos constituem "focos de ação indireta" no processo decisório do orçamento federal e "focos de ação direta" no processo decisório do orçamento municipal.

Um aparelho de decisão se vitaliza mediante as regras de jogo no momento adotadas. O aparelho pode alterar-se e necessariamente se alterarão as regras; ou continuar com o mesmo nome e **status** aparente, mas mudarem as regras (exemplo: Câmara dos Deputados, no Brasil, passando do modelo de 1946 para o modelo de 1967). Pode-se, pois, dizer que, mesmo que continuem inalteradas a estrutura e a aparência do aparelho, isto é, sua morfologia (o "quem"), pode alterar-se a sua dinâmica interna, isto é, sua fisiologia (o "como"); de qualquer modo, uma completa a outra.

As regras do jogo⁷¹ constituem uma prefiguração normativa do comportamento dos parceiros (centros de poder), segundo seu **status** e seu papel, com a caracterização das finalidades do jogo (pontos de referência imperativos), dos lances permitidos (alternativas e limitações) e das fórmulas rituais e sanções destinadas a assegurar conformidade às demais regras e às decisões tomadas (conjunto de prescrições comportamentais visando resguardar a eficácia das normas e das opções). Aplicando esta definição a certa problemática, por exemplo, ao orçamento federal brasileiro, assim se desdobrariam seus elementos conceptuais:

71) Esta conceituação se inspira, pretendendo completá-la, na lição de François Perroux, **L'Economie do XX^e siècle**, Paris, 2.^a ed., Presses Universitaires de France, 1964, pág. 315.

- a) atos em que se formalizou a prefiguração normativa: Constituição Federal (especialmente Arts. 63 a 70); Lei n.º 4.320-1964; Decreto-Lei n.º . . 200-1967 (Lei da Reforma Administrativa, especialmente Arts. 68 a 93), etc.;
- b) centros de poder envolvidos (focos de ação direta): Presidente da República, Congresso Nacional, Ministro do Planejamento e Coordenação, Ministro da Fazenda, etc.;
- c) centros de poder envolvidos (focos de ação indireta): Prefeitos Municipais, "Coronéis", "o meu eleitorado", associações beneficentes, etc.;
- d) finalidade do jogo: elaborar e executar o orçamento;
- e) lances permitidos, em termos de alternativas e limitações (exemplos colhidos na Constituição Federal): a lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita (Art. 63). É vedado o estôrno de verbas (Art. 64, § 1.º). A proposta orçamentária será enviada pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte (Art. 68), etc.;
- f) fórmulas de conduta e sanções previstas para assegurar conformidade (exemplos colhidos na Lei de Reforma Administrativa): a contabilidade deverá apurar os custos de forma a evidenciar os resultados da gestão (Art. 79). Todo ordenador de despesa ficará sujeito à tomada de contas realizada pelo órgão de contabilidade e verificada pelo órgão de auditoria interna, antes de ser encaminhada ao Tribunal de Contas (Art. 81). Responderão pelos prejuízos que causarem à Fazenda Pública o ordenador de despesas e o responsável pela guarda de dinheiro, valores e bens (Art. 90).

Para que funcione corretamente o aparelho de decisão ou para que corretamente se cumpram as regras do jogo, uma premissa indispensável é a da compatibilidade entre aquele

e estas. O aparelho de decisão não pode ser técnica e culturalmente mais avançado que as regras do jogo, nem estas mais do que aquêle.

Uma reforma administrativa bem intencionada pode não ter êxito se ignorar êste postulado.⁷² Um exemplo: a implantação do método do orçamento-programa (caso de alteração das regras do jogo) nas Filipinas. Sem que se ponha em dúvida a validade técnica do método proposto, que exige maturidade institucional, parece discutível a viabilidade de sua aplicação, a curto prazo, em um país que não dispõe das condições ambientais desejáveis. Um observador preciso,⁷³ identificou quatro áreas em que condições adversas continuavam a prevalecer nas Filipinas, impedindo a assimilação das vantagens do nôvo método: mensurações, pessoal, organização e o papel dos políticos. Tanto vale dizer: como não se alterou o aparelho de decisão, a reforma tende a frustrar-se ou, pelo menos, a não proporcionar todos os proveitos implícitos na tecnologia adotada.

Uma sociedade segrega normalmente as regras do jogo compatíveis com a sua circunstância, tendo em vista a realização dos objetivos sociais. Eventualmente, deslanchado um processo de mudança, êste pode ocorrer de forma desequilibrada, alterando-se uns fatores ou condições, enquanto permanece inalterado o quadro situacional de outros fatores e condições, os quais sobreviverão residualmente como anacronismos. O papel dos reformadores é o de antecipar ou precipitar a adoção equilibrada de mudanças; por certo, a mudança proposta ou será digerível pela sociedade ou não passará de um devaneio bem-intencionado.

72) A propósito do problema de estratégia das reformas, ver: Kleber Nascimento, "Reflexões sobre estratégia de Reforma Administrativa: a experiência federal brasileira". In **Revista de Administração Pública**. FGV, 1.º semestre, 1967, págs. 11 a 50.

73) Parsons, Malcolm B., "Performance in the Philippines". In **Public Administration Review**, Summer, 1957, págs. 173-179. Ver, ainda, as contestações a Parsons: Virgil Zimmermann — Louis Kroeger — Edwin Stene, "Comments on Performance Budgeting in the Philippines", In **Public Administration Review**, Winter, 1958, vol. XVIII, n.º 1, págs. 43 a 51. Ver também a resposta a essas contestações: Malcolm B. Parsons, "Reply to Comments on Performance Budgeting in the Philippines", In **Public Administration Review**, Spring, 1958, vol. XVIII, n.º 2, págs. 129 a 132.

Uma demonstração de como uma sociedade segrega as regras de jogo que lhe convêm se observa no início do estabelecimento doutrinário e legal dos chamados "princípios orçamentários".

O princípio do consentimento prévio das receitas já amadurecera séculos antes; sua extensão às despesas, bem como os princípios da unidade, universalidade e equilíbrio, vieram a florescer no século XIX com a ascensão política da burguesia. Na França, após a Restauração, o processo é bem nítido: os representantes políticos da burguesia portam os temores e ressentimentos de uma época, ainda próxima, de dissipações, de desregramento financeiro e de arbitrariedade tributária, tornando-se dramaticamente ostensivos no ciclo de inquietações que desembocou na Revolução. O direito orçamentário estrutura-se, em consequência, visando disciplinar e restringir o poder financeiro da Coroa e de seus Ministros; e o burguês que se apossou da máquina estatal, é um homem preocupado, que conta as suas moedas. Nos livros, nas cátedras e nos jornais afirma-se a confiança em uma regulação automática dos desequilíbrios, provida pela sabedoria, ubiquidade e rigor ético da Mão Invisível, que o Estado, mal necessário, não deve perturbar. Todo o aparato doutrinário e legal nascido com a Monarquia de julho logo após tem como base a idéia do Estado-gendarme, espectador e passivo, e como escopo criar e fazer funcionar mecanismos de controle sobre a Administração, que vão desde a aprovação do orçamento à verificação da regularidade das contas.⁷⁴

Com a aceleração da História, nos nossos dias, é fácil testemunhar mudanças descompassadas, progressos súbitos e vertiginosos em uma área, sem que o mesmo ritmo febril ocorra em outras. Os mecanismos das Finanças Públicas, em muitos países, ainda não conseguiram ajustar-se às modificações sistêmicas que esses países vivem. Isto enseja a observação que Buchanan registrou "As instituições fiscais de hoje refletem, de algum modo, idéias nascidas em uma época em que as despesas públicas eram consideradas completamente improdutivas e prejudiciais".⁷⁵

74) Waline, Marcel "Le Budget". In Laferrière — Waline, **Traité Élémentaire de Science et de Législation Financières**, Paris, Libr. Générale de Droit e de Jurisprudence, 1952, págs. 25 a 31.

75) Buchanan, ob. cit., pág. 181.

No Brasil, assistimos, no momento, a um processo de revisão e atualização das regras do jogo em matéria financeira: Lei n.º 4.320, de 1964; disposições sobre a matéria na Constituição Federal e na Lei de Reforma Administrativa; novo Código Tributário Nacional; nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Em outros países preocupações semelhantes motivam os homens públicos: nos Estados Unidos, além das Comissões Hoover, há intensa pesquisa e debate sobre a conveniência das regras de jogo vigentes e há a experiência sensacional de racionalização do processo decisório agora vivida pelo Pentágono; na Inglaterra, recentemente, com o Relatório Plowden, algumas inovações começaram a ser adotadas; a França e a Holanda procuram modernizar seus orçamentos; a CEPAL dá assistência técnica dos governos da América Latina, notadamente na adoção do orçamento-programa, embora nem todos estejam nas melhores condições instrumentais para acolher a nova técnica.

Estas mudanças muitas vezes têm encontrado e continuam encontrando resistência de políticos e administradores, devido ao temor de perda de **status** ou posição favorável no jogo.

Como o orçamento é uma das expressões do sistema político (Wildavsky), torna-se provavelmente improfícuo modificar o orçamento mantendo inalterado o sistema político. O orçamento se explica pelo sistema político e este naquele se ampara. "Não faz sentido falar como se fôsse possível fazer drásticas alterações no processo orçamentário sem alterar também a distribuição das influências."⁷⁶

Mas se, por hipótese, um reformador competente, prestigiado e hábil consegue êxito nos seus propósitos de racionalização do processo orçamentário, estarão inevitavelmente alteradas as regras do jogo da política; por certo, um centro de poder terá ganho influência em detrimento de outro.

2 — O aparelho de decisão

Ainda que o tema do processo decisório nas finanças públicas comporte um mínimo de abordagem de caráter geral,

76) Wildavsky, Aaron. **The politics of the budgetary process**. Boston, Little, Brown & Co., 1964, págs. 131 e segs.

na medida em que um ser humano se parece com outros seres humanos e uma sociedade com outras sociedades, os processos diferirão de país para país e, dentro de um país, de uma época para outra época. Assim, para que o assunto se faça melhor entendido, há que recorrer a dados empíricos, segundo as configurações factuais prevalentes em cada país. Exporei, em consequência, de modo sumário, como exemplo, as configurações de três países: o Brasil, os Estados Unidos e a França. Tais exemplos serão expostos como listagens, segundo minha interpretação pessoal, compreendendo também alguns órgãos talvez híbridos (focos de ação indireta, de alto nível, dotados de grande poder de influenciamento); uma análise mais demorada poderá identificar outros centros de poder não relacionados, inclusive os focos de ação indireta que estão na base do sistema (autoridades estaduais e municipais; chefes políticos estaduais e municipais; cidadãos, como contribuintes; cidadãos, como usuários dos serviços públicos; grupos de pressão).

No Brasil, no plano federal, participam de fato do aparelho de decisão engajado nas atividades financeiras do Estado, no lado despesa (a ordem não significa necessariamente uma indicação da importância relativa):

A) Poder Executivo:

- 1 — Presidente da República.
- 2 — Alto Comando das Forças Armadas (Convocado pelo Presidente de República. Constituído pelos Ministros militares, o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e os Chefes dos Estados-Maiores de cada uma das Forças singulares. Secretariado pelo Chefe do Gabinete Militar da Presidência da República).
- 3 — Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.
- 4 — Ministério da Fazenda, Conselho Monetário Nacional e Banco Central:
 - 4.1 — O Ministro
 - 4.2 — O Conselho Monetário Nacional e o Banco Central.

- 4.3 — A Comissão de Programação Financeira.
 - 5 — Os Ministérios em geral.
Em cada Ministério:
 - 5.1 — O Ministro.
 - 5.2 — O Secretário-Geral, o Diretor do órgão de Orçamento e os Diretores dos outros órgãos de Administração Geral. Nos Ministérios em que começou a ser implantada esta solução nova, da Reforma Administrativa: os Inspetores de Finanças.
 - 5.3 — Os Diretores de repartições.
 - 6 — Autarquias (especialmente Instituto Brasileiro do Café, Instituto do Açúcar e do Alcool e Instituto Nacional de Previdência Social).
- B) Poder Legislativo:
- 1 — Câmara dos Deputados.
 - 2 — Senado Federal.
Em cada uma das casas do Congresso Nacional:
 - A — Plenário.
 - B — Mesa.
 - C — Liderança.
 - D — Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira (Câmara) e Comissão de Finanças (Senado).

É este o aparelho de decisão nos Estados Unidos, no plano federal (lado despesa):

- A) Poder Executivo:
- 1 — Presidente da República.
 - 2 — Conselho de Assessores Econômicos.
 - 3 — Bureau de Orçamento.

- 4 — "Troika" (Grupo informal constituído pelo Diretor do Bureau de Orçamento, pelo Secretário do Tesouro e pelo Presidente do Conselho de Assessôres Econômicos, que examina as diretrizes orçamentárias gerais e seu impacto sobre a economia).
- 5 — Chefes de repartições.

B) Poder Legislativo:

- 1 — Câmara de Representantes.
- 2 — Senado Federal.

Em cada casa do Poder Legislativo:

- 1 — Mesa.
- 2 — Comissão de Finanças.
- 3 — Plenário.

O aparelho de decisão para as despesas públicas na França é este, segundo a fórmula institucional da 5.^a República (Constituição de 1958):

A) Presidente da República.

B) Govêrno:

- 1 — Primeiro Ministro.
- 2 — Conselho de Ministros e Conselho de Gabinete.
- 3 — Ministério das Finanças e Assuntos Econômicos:
 - 3.1 — Ministros.
 - 3.2 — Secretário de Estado.
 - 3.3 — Comissariado do Plano.
 - 3.4 — Direção do Orçamento.

Obs. — Às vezes, de tal modo se tornam relevantes os problemas econômicos e financeiros, que o Primeiro Ministro acumula a Chefia do Govêrno com a pasta das Finanças (Exemplos: Queuille, em 1949; Faure, em 1952; Pinay, em 1953).

- 4 — Outros Ministérios:
 - 4.1 — Ministro.
 - 4.2 — Secretário de Estado.
 - 4.3. — Chefes de repartições.

C) Parlamento:

- 1 — Assembléia Nacional.
- 2 — Senado.

Em cada casa do Parlamento:

- 1 — Mesa ("Bureau").
- 2 — Grupos (partidários).
- 3 — Conferências dos Presidentes de Grupos.
- 4 — Comissão de Finanças.
- 5 — Plenário.

Segundo Peacock o objetivo de qualquer governo é maximizar sua sobrevivência, de acôrdo com as regras do jogo do sistema político, as quais, no modelo democrático, supõem eleições periódicas e a possibilidade de a oposição se fazer governo. Sua sobrevivência dependerá das preferências do eleitorado, disputadas também pelas promessas da oposição. Ao invés da troca de produtos por dinheiro, como ocorre na economia privada, no caso do Estado haverá troca de políticas por votos.⁷⁷

As preferências dos eleitores, nesse modelo, vão configurar, cada vez, o aparelho de decisão, revezando-se as equipes de governo que representam ou deixam de representar a maioria. Portanto, ainda que não mude a ordem institucional, muda-se, de fato, o aparelho de decisão porque o seu conteúdo humano se altera. Em consequência, com êsse nôvo conteúdo humano criam-se novas expectativas, isto é, prefigura-se o comportamento do Estado em termos de uma nova política.

Em um aparelho de decisão, para que o processo produtivo que é a sua razão de ser — o processo de produzir decisões, — funcione, e funcione bem, supostas as outras condições de coerência, é indispensável o ajustamento mútuo dos centros de

77) Peacock, Alan T. "Economic Analysis and Government Expenditure Control". In Alan T. Peacock & D. J. Robertson, **Public Expenditure — Appraisal and Control**. Edinburg, Olivier & Boyd, 1963, págs. 3 e segs.

poder, isto é, o seu equilíbrio dinâmico, resguardada sempre a possibilidade de prevalectimento de uma alternativa sôbre outras, situação sem a qual ou o processo se frustra porque não chega a produzir decisões, ou se nega, porque produz decisões contraditórias.

Esse ajustamento mútuo, que assegura a congruência das decisões, se obtém por meio de quatro mecanismos possíveis:⁷⁸

- a) o **ajustamento atomístico**, quando cada centro de poder, na tomada de decisão, ignora as repercussões de sua decisão sôbre os outros centros, não se importando, pois, em defender-lhe a eficácia mediante prévia negociação. Exemplo: um órgão que cuida de ferrovias, decidindo sôbre projetos de expansão do seu sistema, sem indagar dos projetos do órgão que cuida de rodovias. Uma vez tomadas as decisões de um e de outro, se elas se excluem ou de algum modo colidem, o equilíbrio é obtido por acomodação (transigência de um ou de ambos) e, se esta falhar, por arbitragem autoritária.
- b) O **ajustamento mediante convergência espontânea**, quando os centros de poder, pela similitude de seus quadros de referência (as mesmas percepções, identificações, interêsses e motivações), deliberadamente procuram caminhar juntos, sem ser necessária nenhuma transigência ou troca de vantagens. Quando deputados e senadores de todos os partidos, juntando-se elementos que normalmente apoiavam o govêrno e elementos da oposição, recusaram o veto do Presidente Getúlio Vargas ao projeto de lei sôbre auxílios e subvenções, o que os uniu, em uma esmagadora maioria circunstancial, foi essa reação adaptativa

78) Lindblom, ob. cit., págs. 312 e segs. Sigo o esquema de Lindblom, acrescentando-lhe uma categoria (segundo tipo) e alterando o rótulo do quarto tipo de ajustamento, que êle prefere denominar, a meu ver não de todo adequadamente, de "ajustamento estratégico".

que aqui se rotula como "ajustamento mediante convergência espontânea."

- c) O **ajustamento deferencial**, quando cada centro de poder evita qualquer decisão que possa afetar adversamente outro centro. Há, assim, uma adesão não especificamente compensada, através da qual um dos parceiros transige, por altruísmo ou conveniência tática. Exemplo: o Presidente da República procurando contornar ou adoçar uma política que fira suscetibilidades ou interesses do seu Partido ou do Congresso. As opções se fazem dentro de um quadro de referências negativas. Por exemplo: o Poder Executivo, no Brasil, recentemente, não obstante a disponibilidade de enorme poder decisório, ao procurar racionalizar o orçamento, evitou estender a racionalização a uma área de grande sensibilização política, deixando que continuasse a existir uma dotação global sem finalidade manifesta, para ser rateada pelos deputados e senadores, sob a forma de auxílios e subvenções.
- d) O **ajustamento por induzimento negociado**, quando um centro de poder procura atrair outro centro para a sua posição, mediante argumentação, ameaça de sanções ou oferecimento de vantagens. Às vezes os centros se compõem em torno de uma idéia ou interesse comum, tomando esse ajustamento a forma de coalisões.

3 — As regras do jogo (Natureza e grau de interferência dos centros de poder — casos)

Muitas vezes a tônica das disputas pelo domínio da estrutura do poder é a alteração das regras do jogo, sem que se postule alterar a forma do aparelho de decisão. Uma alteração dêste pode sobrevir, na hipótese, como uma tentativa de acomodação do sistema aos novos parâmetros; seria, assim, a função fazendo o órgão.

As regras do jogo devem alterar-se à proporção que o sistema como um todo se altera. Se alguma sobrevive, após

a alteração do sistema, constituirá um entulho, possivelmente a prejudicar a eficiência do sistema; no mínimo, um anacronismo.

Por outro lado, nem sempre vale tentar alterar as regras do jogo se o restante do sistema não se alterou.

Enumerarei alguns casos, antigos e recentes, para demonstrar ou ilustrar estas postulações.

Caso 1

Um exemplo notório de alteração das regras do jogo em matéria financeira: a Magna Carta, através da qual, em 1215, barões e prelados ingleses, entre outras normas de convivência, impuseram à Coroa o princípio do prévio consentimento dos tributos. O conjunto dessas normas de convivência, especialmente as relativas aos tributos, suscitou a necessidade de criar o Parlamento.

Boa parte da história da Inglaterra, a partir da Magna Carta, constituiu-se das lutas em torno do estabelecimento de determinadas regras de jogo ou padrões de convivência entre o Rei e as classes representadas na estrutura do poder, salientando-se nessas lutas os temas financeiros. Três marcos históricos podem ser, a propósito, mencionados: as Provisões de Oxford, em 1258; a Petição dos Direitos, em 1628; e, finalmente, a Declaração dos Direitos, em 1688, a qual veio trazer a consagração definitiva de regras que até hoje subsistem.

Caso 2

Um exemplo de regra fóssil, uma regra que sobreviveu à circunstância que a explicava, é a tradição de substituição do Presidente ("Speaker") da Câmara dos Comuns por um outro Membro ("Chairman of Ways and Means") quando da discussão do Orçamento. O fato histórico longínquo em que a prática se originou foi a desconfiança com que a Casa cercava o "Speaker", supondo-o um espião dos Stuarts, em uma época de tensão entre a Coroa e o Parlamento.⁷⁹ A regra, a seu tempo, tinha lógica, valendo como defesa ativa das prerrogativas

79) Taylor, Eric, *The House of Commons at work*. Harmondsworth, Middlesex, 5.ª ed., Penguin Books, 1963, pág. 168.

do Parlamento e, pois, valendo para preservar a estabilidade do aparelho de decisão.

É possível, contudo, que, no contexto, tão peculiar, das instituições políticas britânicas, tal regra ainda hoje tenha lógica, pelo menos na medida em que, fazendo parte de um rito, seja necessária à vitalidade do rito, considerado êste, por sua vez, como consubstancial ao regime. A verdade é que essas instituições funcionam bem, não obstante os seus métodos de controle parlamentar sobre as finanças públicas, como observou um lúcido intérprete, sejam "notòriamente confusos".⁸⁰ Acontece que, na moldura institucional multi-secular dos ingleses, talvez essa confusão não seja disfuncional.

Caso 3

Ainda utilizando a casuística inglesa, mencionarei mais um exemplo de alteração das regras do jogo em matéria financeira: com a sedimentação do entendimento sobre os poderes do Parlamento quanto a tributos e a despesas, sobreveio uma nova disputa sobre êsses poderes. Agora entre as duas casas do Parlamento: após várias situações friccionais, que suscitaram a adoção de restrições ao poder financeiro dos Lordes, o "Parliament Act" de 1911 veio consagrar a força dos Comuns, restringindo-se a capacidade da Câmara dos Lordes para alterar disposições financeiras votadas na Câmara dos Comuns.⁸¹

Caso 4

Um exemplo antigo: a controvérsia entre o Rei de França Felipe-o-Belo e o Papado, sobre matéria financeira. Eis o caso: após várias medidas para obter recursos, com seu tesouro exaurido pelas disputas com os ingleses, o Rei acabou tributando os bens eclesiásticos; o Papa Bonifácio VIII firmou, como resposta, a doutrina de ser vedada a tributação dos bens

80) Reid, Gordon, **The Politics of Financial Control**. Londres,, Hutchinson University Library, 1966, pág. 10.

81) Ilbert Courtenay P., **El Parlamento. Su historia, constitución y práctica**. Trad. de Julio Calvo Alfaro. Barcelona, 2.^a ed. Editorial Labor, 1930, págs. 168 e segs. e Kenneth Mackenzie, **The English Parliament**, Harmondsworth, Middlesex, Penguin Books, 1963, págs. 184 e segs.

do clero sem assentimento da Santa Sé; em represália Felipe-o-Belo proibiu a saída do "dinheiro de São Pedro" (contribuições dos católicos para as despesas do Papado); o agravamento da contenda fez o Rei procurar apoio mais amplo, donde a convocação dos Estados Gerais (1302).

E aqui se explicita uma outra controvérsia, agora com as classes representadas nos Estados Gerais, em torno do princípio do prévio consentimento dos tributos, princípio que sofreria agravos até dissipar-se com o regime absolutista.⁸²

Caso 5

Outro exemplo, nosso e recente (caso em que as regras sobre matéria financeira se alteraram no bôjo de uma alteração mais ampla, envolvendo tôda a moldura institucional): as restrições ao Poder Legislativo veiculadas na definição da competência dos poderes sobre matéria financeira pela Constituição Federal de 1967, restrições antecipadas pela Emenda Constitucional n.º 17, de 26-11-1965. Para exemplificar, a drástica disposição do § 1.º do Art. 67: "Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivo."

A disposição acima é uma típica regra do jôgo, que altera de modo radical o processo decisório erigido e praticado dentro da moldura da Constituição de 1946. Esta norma veio substituir o regime de irrestrita possibilidade de intervenção, o qual ensejava a apresentação, cada ano, de dezenas de milhares de emendas e, com a aprovação de numerosas dentre estas, o surgimento ou agravamento do **deficit**, somente restando ao Executivo a faculdade traumática do veto formal ou o ônus político dos antipáticos "planos de contenção" (uma espécie de orçamento negativo ou veto branco).

Caso 6

Outro exemplo brasileiro: com a criação do DASP, saiu do Ministério da Fazenda a responsabilidade concernente

82) Besson, Emmanuël, *Le contrôle des budgets en France et à l'Etranger*. Paris, 2.ª ed., A. Chevalier-Maresq & Cie. 1901, págs. 88 e segs. e 94.

à elaboração do orçamento federal. A inconformação com essa mudança das regras de jogo suscitou, durante anos, a existência de tensões, às vezes desembocando em situações friccionais. Ano houve em que cada órgão preparou a "sua" proposta orçamentária — a do Ministério da Fazenda segundo uma técnica, a do DASP mediante outra técnica; o Poder Executivo apresentou ao Congresso Nacional a proposta preparada pelo Ministério da Fazenda, mas a Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados rejeitou-a, adotando como sua a preparada pelo DASP.

Caso 7

Com a Reforma Administrativa de 1967, nova alteração das regras do jogo na matéria: as atribuições de órgão central de orçamento passaram definitivamente para o Ministério do Planejamento e Coordenação (nôvo pólo do poder).

Caso 8

Outro exemplo de alteração das regras do jogo: na França, sob a Quinta República, as despesas passaram a ser votadas por Ministérios, cabendo ao Governo desdobrar os créditos por meio de decreto. "O parlamento perdeu uma de suas prerrogativas."⁸³

Um exemplo brasileiro de alteração apenas tentada mas não efetivada das regras do jogo: em 1951, o Governo Federal procurou disciplinar a concessão de auxílios e subvenções, tema intimamente imbricado com regras de jogo mais amplas, as relativas ao funcionamento das nossas instituições políticas. Apesar de dispor de maioria provada em diversas oportunidades e do interesse pessoal do Presidente da República, não foi possível ao Governo evitar quer a inclusão, no projeto, de disposições consideradas pelo Executivo demasiado liberais e desfiguradoras do projeto original, quer a rejeição do veto aposto a essas disposições. Abrigou-as, em consequência, a Lei n.º 1.493, de 1951.

83) Duverger, Maurice, *Droit Public*. Paris, Presses Universitaires de France, 1966, pág. 129.

Caso 10

É um exemplo americano de alteração também apenas tentada, mas não efetivada, das regras de jogo: o Estado de New York, após haver mandado estudar a viabilidade e conveniência da adoção da técnica do "orçamento-programa", recusou-se a adotá-lo, não obstante os resultados favoráveis de sua experiência em unidades da rede hospitalar. Pondera Sherwood, ao descrever e comentar o caso, que reformas desse tipo perturbam as relações existentes, suscitando a resistência de pessoas cujos interesses venham a ser afetados pela reforma. No período Harriman, não poderia haver inclinação pelo método, em face do temor de romper-se um delicado equilíbrio de poder entre Executivo e Legislativo; no período Rockefeller é provável que considerações semelhantes hajam atuado também. Ainda que sob a impulsão de motivações opostas, Executivo e Legislativo não desejavam "o orçamento-programa".⁸⁴

É possível, talvez, no caso, argüir erros na estratégia de reforma ou inconvenientes técnicos do método tal como proposto ("demasiado complicado", por exemplo). De qualquer modo, se êstes erros ou inconvenientes ocorrerem, não seriam por certo, insanáveis, e o método, corrigido, possivelmente sobreviveria não fôra a existência dessas resistências convergentes a que se fez menção. Simplesmente, o aparelho de decisão defendeu-se, resguardando-se de alterações, havidas como indesejáveis, no padrão de convivência dos centros de poder. Os erros de estratégia na reforma ou inadequações técnicas superáveis apenas aguçaram as resistências e fortaleceram a atitude de defesa do **status quo**.

Um orçamento é uma linguagem, a servir várias espécies de diálogos: político-eleitor, legislador-administrador, administrador-jurisdicionado, administrador-fornecedor do Estado. Adotar um novo método de orçamentação é como adotar uma nova linguagem. Ora, é possível que nem todos os parceiros estejam interessados nisto, uns até supondo que a fluidez da veiculação de suas intenções pela nova linguagem será menor.

84) Sherwood, Frank, **The end of performance budgeting in New York State**. Relatório apresentado em 1960 ao "Governor's Committee on Fiscal Organization of New York State". Edição mimeografada.

No caso da rejeição do orçamento-programa em New York esta hipótese foi visível: nem Executivo, nem Legislativo, estavam interessados em outra linguagem. Preferiram, conservando um método de orçamentação tènicamente insatisfatório, preferiram conservar os mesmos padrões de diálogo, tanto vale dizer, a mesma fórmula de condomínio do aparelho de decisão.

Caso 11

Uma inteligente pesquisa realizada a propósito do orçamento do Estado da Flórida⁸⁵ aduziu, sôbre o tema, um valioso subsídio.

A idéia central da pesquisa era a de verificar as reações pessoais dos políticos, em face da escolha entre a conservação do método tradicional de orçamentação (**line-item budgeting**), que enfatiza os meios (pessoal, material, etc.), sem correlacioná-los aos fins (Educação, Saúde, etc.), e a adoção de método mais avançado, com base em programas, enfatizando os resultados.

A conclusão a que chegou, mediante comprovação estatística, era a de que os participantes do processo decisório em causa tendiam a ter concepções orçamentárias diferentes (diferentes tipos de necessidades em relação ao documento orçamentário e ao processo de sua elaboração e aprovação), de acôrdo com o tipo de eleitorado e zona que representavam.

A maioria dos pesquisados que representavam distritos urbanos, com maiores concentrações populacionais, mostrou-se insatisfeita com a complexidade e pormenorização do orçamento tradicional, admitindo que o orçamento-programa lhe daria melhor qualidade de informação; e praticamente todos os pesquisados que representavam distritos rurais, com população esparsa, mostraram-se satisfeitos com o método tradicional (que lhes responde, por exemplo, à pergunta: "Quantos empregos novos e com que salários se poderá contar no condado?").

Por outro lado, sugeriu, também, a pesquisa, que os representantes de pequenos eleitorados rurais não estariam in-

85) Gilmor, Robert Scott. **Changing political needs and the budgetary process in Florida**. University of Florida, Public Administration Clearing Service, 1964, especialmente págs. 35 e segs.

interessados na disseminação de melhor informação sobre os serviços públicos obtidos para seus distritos, pôsto que a clarificação de questões pertinentes (o quê?, para quê?, por quanto?) se refletiria de modo adverso em uma comparação de resultados conseguidos e dólares gastos, podendo induzir preferências para maior alocação de recursos em favor das concentrações urbanas.

4 — As regras do jogo (Papel dos Parlamantos)

A noção de orçamento está indissociavelmente vinculada à história das instituições parlamentares. Em qualquer país que adote a democracia representativa, é direito indisputável das assembléias baseadas em mandato popular o contrôlo do Estado através do orçamento. Manifesta-se esta faculdade quer no exame das propostas anualmente enviadas pelo Executivo, quer na votação das leis tributárias, quer na concessão de créditos adicionais, quer no exame das contas do governo relativas a cada período financeiro encerrado, quer na votação de leis que estabeleçam ou alterem compromissos do Estado a que correspondam encargos financeiros. "É a arma com que os Parlamantos domaram os Reis."⁸⁶

É evidente que o exame da despesa e da receita públicas mediante um critério estritamente político por parte de um órgão de origem, processos e fins políticos, está longe de representar um ideal técnico. Acusa-se, com freqüência, aos corpos legislativos, de liberalidade.

Se a história e a teoria nos revelam (na medida em que nossa equação pessoal não perturba a compreensão objetiva e fiel dos fenômenos) as falhas e as vantagens das instituições parlamentares, cabe descobrir os meios, se existem, se são possíveis, de neutralizar êsses defeitos ou aproveitar melhor êssas qualidades.

A importância das regras de jogo em matéria financeira levou a que, em todo o mundo, os órgãos legislativos

86) Barbosa, Ruy, **Comentários à Constituição Federal Brasileira**. Coligidos e coordenados por Homero Pires. Rio, 1934, vol. II, pág. 192.

atuem segundo normas regimentais peculiares, diferenciadas das normas a que se sujeita o processo legislativo em geral.⁸⁷

O regime político é um fator determinante das regras do jogo; a rigor, constitui a regra mais alta e mais geral. Nêle se baseiam o papel dos poderes e seu padrão de convivência. As normas regimentais do processo legislativo constituem uma forma de torná-lo operativo, modelando internamente a conduta dos órgãos legislativos.

Os Parlamentos influem mais ou menos na Administração segundo o regime político e o nível de discriminação das despesas que votem.

Nos regimes parlamentaristas, porque o Governo corresponde à maioria parlamentar, presume-se que esta esteja disposta a sustentar os projetos financeiros do Governo, não os alterando.

O exemplo clássico de fórmula bem sucedida é o do parlamentarismo inglês, sedimentado em uma antiga tradição. Além das restrições de caráter político, que colocam a votação de quaisquer assuntos em termos de confiança ou identificação partidária, no caso das despesas verifica-se, ainda, uma restrição normativa — uma regra regimental dos Comuns que remonta do século XVIII: "Que esta Casa não receba qualquer proposição de despesa relativa ao serviço público salvo se formulada pela Coroa". Entende-se em consequência, que um deputado não pode aumentar despesas, embora possa propor reduções. Todavia, quando ocorre proposição nesse sentido, será mais para provocar debates e esclarecimentos do que para forçar efetivamente a redução.⁸⁸

No caso francês, além das restrições de caráter político, ocorrem restrições de caráter jurídico, limitando a interferência do Legislativo na Administração por via de atos sobre matéria financeira. (Exemplo já citado: a votação de despesas por Ministérios, permitindo maior flexibilidade ao Executivo.)

87) Ameller, Michel, **Parlements. Une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays.** Paris, 2.^a ed., Presses Universitaires de France, 1966, págs. 293-300 (Edição patrocinada pela União Interparlamentar).

88) Royal Institute of Public Administration, **Budgeting in Public Authorities.** Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1959, pág. 84.

Nos regimes presidencialistas, ainda que o Chefe do Poder Executivo disponha de maioria parlamentar, o Poder Legislativo estará politicamente mais livre para alterar os projetos financeiros do Poder Executivo, embora sua participação no processo decisório possa estar sujeita a restrições de ordem jurídica, impostas pela Constituição (caso do Brasil, segundo a Constituição de 1967).

Enquanto o regime parlamentarista se baseia na confiança e implica uma solidariedade, uma convergência de interesses entre o Executivo e a maioria parlamentar, o regime presidencialista prescinde desta condição ou a ignora e pode conduzir a que a autonomia entre o Executivo e o Legislativo facilite ou determine não uma convergência mas um paralelismo de interesses, às vezes neutralizado ou mitigado quando ocorre indiscutível ascendência política do Chefe do Executivo. "A história financeira dos Estados Unidos põe claro que durante mais de um século depois da administração de Washington não houve uma cooperação suficiente entre o Congresso e o Presidente para manter um sistema nacional de orçamento. Ocasionalmente houve, todavia, durante esse período, em que o Congresso prestou ouvidos às recomendações do Presidente, não porém por se tratar do poder executivo, mas por ser ele o chefe do partido político dominante em ambas as câmaras. Tal era uma diretiva partidária, não um princípio constitucional."⁸⁹

5 — As regras do jogo (Canais de comunicação)

Um dado importante nas regras de jogo é a existência de canais de comunicação entre os focos de decisão. Superpondo-se à organização formal, a rede de contactos de um foco assegurar-lhe-á posição mais forte ou menos forte na veiculação e prevalecimento de seus pontos de vista ou propósitos. Assim é que um diretor de repartição dotado de pugnacidade procura resguardar seus programas através de toda a estrutura do poder, tentando evitar que sua proposta orçamentária sofra

89) Buck, ob. cit., pág. 65. Para uma comparação descritiva e crítica dos processos orçamentários britânico e americano, ver: Joseph P. Harris, **Congressional Control of Administration**. New York, Doubleday & Co., 1964, especialmente págs. 310 e segs.

reduções. No caso brasileiro, êstes são os contactos habituais possíveis:

A — Fase de elaboração e aprovação:

- 1 — Órgão de Orçamento do Ministério
- 2 — Ministro a que está subordinado
- 3 — Órgão central de orçamento (Ministério do Planejamento e Coordenação)
- 4 — Câmara dos Deputados
 - 4.1 — Mesa
 - 4.2 — Lideranças
 - 4.3 — Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira
- 5 — Senado Federal
 - 5.1 — Mesa
 - 5.2 — Lideranças
 - 5.3 — Comissão de Finanças

B — Fase de execução:

- 1 — Ministro a que está subordinado
- 2 — Órgão de Orçamento do Ministério
- 3 — Ministro da Fazenda
- 4 — Comissão de Programação Financeira (Ministério da Fazenda).

O regime da Constituição de 1967 vem de ser adotado: ignoro em que termos os hábitos foram alterados. Pelo regime anterior, era freqüente ver chefes de repartições que, verificando a não inclusão, na Proposta Orçamentária do Poder Executivo, de créditos de seu interesse, acorriam à Câmara ou ao Senado, a fim de procurar restabelecer o que o Executivo (o seu Ministro ou o DASP, de fato) havia cortado.

A propósito, posso mesmo dar meu testemunho pessoal: quando trabalhei na Divisão de Orçamento e Organização do DASP, órgão incumbido da elaboração da Proposta Orçamentária do Poder Executivo, mais de uma vez ouvi, ou soube, de afirmações de chefes de repartições no sentido de que era inútil qualquer atitude restritiva de nossa parte: iriam ao Deputado

A ou ao Senador B e suas dotações saíam como queriam. Em consequência, nossa controvérsia se transferia para a Câmara e o Senado: pelo menos na fase em que tive responsabilidade pessoal pela elaboração da Proposta, entendia de meu dever acompanhá-la, explicá-la e defendê-la até que se transformasse em lei.

Na fase de elaboração, o principal foco de decisão é o órgão central de orçamento, que atua como árbitro da validade das decisões oriundas de outros focos. Quanto mais próximo estiver êsse órgão central do Chefe do Governo, tanto mais forte e definitiva tenderá a ser sua participação no processo. O Bureau de Orçamento, nos Estados Unidos, subordinado diretamente ao Presidente da República, configura um exemplo de órgão central prestigiado e influente. Sorensen, que foi dos mais próximos e constantes assessôres do Presidente Kennedy, em seu depoimento sobre o método de tomada de decisão na Casa Branca, chegou mesmo a observar: "O funcionário mais presente no seu pensamento quando êle toma uma decisão importante não é o Secretário de Estado ou o Secretário da Defesa, mas provavelmente o Diretor de Orçamento".⁹⁰

No Brasil, todo o esforço bem sucedido na fase de elaboração e aprovação do orçamento, quando o diretor da repartição obteve a inclusão dos créditos que desejava, pode anular-se na fase seguinte se seus programas forem colhidos em um "plano de contenção de despesas", como tantas vezes tem ocorrido (em consequência da preocupação de reduzir o **deficit** orçamentário).

Os nossos "planos de contenção de despesas" constituem uma curiosa forma de orçamento negativo, destinado a conformar cirurgicamente a despesa federal dentro de limites especificados. A lei orçamentária dá e o plano de contenção tira: a eficácia das opções cristalizadas no documento orçamentário vai depender, assim, ainda de novas opções, estas exclusivamente elaboradas no segmento executivo do aparelho de decisão. Acresce considerar, ao longo do orçamento, a oportunidade e a competência do próprio órgão central do orçamento:

90) Sorensen, Theodore C. **Como se tomam as decisões na Casa Branca.** Trad. de Sérgio Moraes Rêgo. Rio de Janeiro, Distribuidora Record, 1964, pág. 26

o Bureau de Orçamento estabelece as quotizações; no Brasil há uma bipolaridade a esse respeito: o órgão central de orçamento passou a ser o Ministério do Planejamento e Coordenação mas a forma de liberação dos créditos (em termos de fazê-los efetivamente disponíveis aos chefes de repartições) importa em uma nova fase do processo decisório.

Nos Estados Unidos, a programação de emprêgo dos créditos é da Assessoria Econômica, enquanto que o escalonamento das quotizações cabe ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Comissão de Programação Financeira.

VII — INTEGRAÇÃO DAS OPÇÕES

1 — A hierarquia das decisões

Em certo sistema, conforme sua dimensão, verifica-se uma hierarquia de decisões, compondo-se, em relação a cada assunto, com freqüência, uma sucessão vertical de objetivos, que se fazem cada vez mais gerais à proporção que nos aproximamos do tôpo, onde devem ser feitas as opções mais importantes, as que vão orientar a vida do sistema.

Os objetivos mais altos são determinantes dos objetivos dos escalões inferiores. Cada decisão mais próxima da base se enriquece de pormenores operativos, depois de haver incorporado uma decisão de nível mais alto e mais abrangente.

A compreensão da hierarquia de decisões em um sistema administrativo adquiriu uma sofisticada elaboração na doutrina vigente no Pentágono.⁹¹

O processo decisório lá (a maior unidade administrativa do mundo) se desdobra em três fases, cada qual segregando um tipo de decisão. De cima para baixo, estas três fases são: o planejamento, a programação e a orçamentação.

Na fase de planejamento, o Estado-Maior Conjunto ("Joint Chiefs of Staff") elabora a **estratégia**, culminando com a recomendação das forças havidas como necessárias para os próximos 5 a 8 anos. O Secretário de Defesa revê essas recomendações. Estudos sobre custo e eficácia são realizados para es-

91) Hitch, Charles J. **Decision-making for Defense**. Berkeley e Los Angeles, University of California Press, 1965, pág. 19-39.

clarecer as questões críticas ou mais difíceis. (Por exemplo, uma destas questões: quantos bombardeiros e quantos mísseis são necessários para destruir os alvos prioritários?).

Na fase seguinte, de acordo com a concepção estratégica adotada, elabora-se o "Programa Quinquenal de Estrutura das Forças e suas Estimativas Financeiras", aprovado pelo Secretário de Defesa, com a especificação de propósitos e custos em relação a cada uma das missões do Departamento de Defesa (Forças de Retaliação, Forças de Defesa Continental, Pesquisa e Desenvolvimento, etc.). O "Programa" é permanentemente atualizado.

Na terceira fase, o orçamento, a depender do Congresso, vai minuciar as dotações para a realização, no próximo ano fiscal, dos propósitos estruturados no "Programa Quinquenal". Obviamente, se o Congresso recusa créditos ou altera a sua composição, a programação terá de adaptar-se às dotações autorizadas.

Na França uma hierarquia de decisões ocorre a partir do Plano Plurianual do Estado. Em contraste com o caráter imperativo da planificação soviética, exalta-se na formulação planística francesa a sua condição indicativa, que cria, para a economia pública, como para a economia privada, um quadro de referências, a validar-se principalmente pela sua força implícita de persuasão e atração.

O Estado, pelo Plano, observa Burdeau,⁹² insinua, sugere e incita. Propõe uma visão do futuro, mesclando-a dos atributos de previsão, desejo, aposta e esperança.

Embora apresentado e discutido no Parlamento, o Plano não se reveste de força legal; ainda assim é respeitado e executado. Burdeau admite que esta eficácia decorre de sua força mítica, em particular como redutor de incertezas, criando uma imagem do destino comum que tem suficiente capacidade aliciadora, a suscitar adesões e identificações. "Não importa que o plano não seja uma regra se ele é uma imagem suficientemente persuasiva para que aqueles que não o seguem se encontrem moralmente em uma situação desconfortável. Bem rá-

92) Burdeau, George. "Le Plan comme mythe" — **In Le Planification comme processus de decision**. Paris, Cahiers de la Fondation Nationale de Sciences Politiques". Libr. Armand Colin, 1965, pág. 37.

pidamente serão levados a reencontrar a norma e a norma será o que eles creiam que o plano lhes impõe." ⁹³

Valha, todavia, a distinção de que o Plano, mesmo para o Estado, constitui um ideal proposto, não uma ordem rígida. Assim, "o governo pode, se tem ponderáveis razões, não inscrever no orçamento os números correspondentes às estimativas do Plano". ⁹⁴

Ainda na França desenvolveu-se o conceito de "leis de programa", um tipo de decisão que, em princípio, situar-se-ia entre o Plano e o Orçamento. Uma "lei de programa" dispõe, com alguma pormenorização, sobre os investimentos públicos de determinado setor, dentro de uma perspectiva plurianual.

Até 1959, as "leis de programa" continham autorizações ("crédits d'engagement") destinadas a ensejar a contratação de serviços e fornecimentos de uma vez por vários anos; os orçamentos anuais, entendia-se, conteriam uma outra espécie de autorização ("crédits de paiement"), destinada a ensejar cada ano os desembolsos correspondentes ao cumprimento dos compromissos pactuados de acordo com as "leis de programa".

Após 1959, as "leis de programa" não permitem mais o estabelecimento de compromissos contratuais do Estado; deixando de ser **autorizações**, passam a constituir meras **previsões**, envolvendo projetos "aos quais o Governo entende atribuir uma forma solene pela aprovação do Parlamento". ⁹⁵

As "leis de programa" foram tentadas para conjurar os defeitos operativos do postulado da anualidade orçamentária. Formalizando um conjunto de decisões do Estado, supunha-se que oferecessem segurança de continuidade, tanto aos órgãos responsáveis como a terceiros, com os quais o Estado poderia comprometer-se através de encomendas somente suscetíveis de atendimento continuado por dois ou mais anos.

A hostilidade do Ministério das Finanças parece ter sido determinante no esvaziamento das "leis de programa", hos-

93) Burdeau, ob. cit., pág. 41.

94) Gournay, Bernard & Viot, Pierre, "Les planificateurs et les décisions du Plan" In, **La Planification comme processus de décision**, cit., pág. 79.

95) Delvolvé, Pierre, "Le plan et la procédure parlementaire" In, Pierre Delvolvé e Henry Lesguillons, **Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire**, Paris, Presses Universitaires de France, 1964, pág. 96.

tilidade decorrente do justo temor de comprometer a coisa do Estado por antecipação.⁹⁶ Preferindo a programação de desembolsos dentro do quadro anual, o que de fato se fez foi confirmar que as vantagens operativas do postulado da anualidade são maiores que suas desvantagens.

No Brasil, institucionalizou-se uma hierarquia de decisões quando a Lei da Reforma Administrativa (Decreto-Lei n.º 200, de 25-2-1967, Art. 7.º) estatuiu que a ação governamental se desdobrará de acôrdo com os seguintes "instrumentos básicos":

- "a) plano geral de govêrno;
- b) programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembólso."

Êste mecanismo, incontestavelmente saudável, ainda está sendo implantado, não se afigurando prudente desde já dizer como vai funcionar ou, até, se vai funcionar. Observe-se que o item **b** acima, além de idéia de "programa", deve ter implícita a de "orçamento, de modo a guardar coerência com o conceito de orçamentação plurianual prescrito na Constituição". (Artigo 65, § 4.º):

- "Nenhum projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro, poderá ter verba consignada no orçamento anual, nem ser iniciado ou contratado, sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento, ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das verbas que anualmente constarão do orçamento, durante todo o prazo de sua execução."

Dêste modo, o orçamento anual, quanto a investimentos, passou a depender do orçamento plurianual (ou lei especial equivalente), conquanto a eficácia dêste fique dependendo do orçamento anual. Não se pode entender o orçamento plurianual com fôrça imperativa: o orçamento anual fica limitado, sim, pelas autorizações plurianuais, mas nada impede que deixe de

96) Delvolvé, *ob. cit.*, pág. 95.

conter as dotações correspondentes, isto é, a eficácia da decisão contida no orçamento plurianual vai depender de nova decisão tomada quando da orçamentação anual. Este método supõe opções de duas naturezas: no orçamento plurianual, entre as alternativas A, B e C, adota-se a solução A; o orçamento anual dirá se A deve ou não ser empreendida e continuada, mas não poderá mais cogitar de B e C.

Vivemos uma experiência parecida com o Plano SALTE, aprovado em lei, com a especificação setorial minudente de previsões de custo, compreendendo aplicações durante dez anos (cinco orçamentos anuais, mais a vigência quinquenal dos "Restos a Pagar", mecanismo pelo qual as dotações sobreviviam ao exercício de origem). Na prática, os orçamentos anuais não foram contidos nem determinados pelas disposições do "Plano", que atuou mais como um conjunto de intenções e sugestões; estas **de fato** vieram a influir na elaboração e aprovação dos orçamentos, em parte porque na sua discussão se definiram evidências quanto a algumas questões e soluções, ensejando certo consenso sobre sua conveniência e oportunidade, e em parte porque criaram expectativas, que se transformaram em pressões.

2 — Níveis de poder e formação das decisões

Em um sistema político, econômico ou administrativo, há fluxos descendentes, ascendentes e horizontais de informação, influenciamento e força configurante.

As opções mais altas surgem na moldura de sentimentos, conhecimentos, opiniões e aspirações dos escalões superiores, mas não escapam do influenciamento de sentimentos, conhecimentos, opiniões e aspirações dos escalões intermediários e inferiores.

Cada decisão orçamentária pode e costuma resultar de um processo cumulativo, do qual cada centro de poder participa em maior ou menor grau, através de uma estruturação progressiva, que vai dando contornos à decisão, até a configuração final com que adquire eficácia.⁹⁷

97) Sobre "hierarquia de decisões" e o conceito de "decisão composta", ver: Herbert Simon, **El comportamiento administrativo**. Madrid. Trad. de Lazaro Ros Aquilar, 1962, respectivamente páginas 7 e 209.

Esta integração das decisões, nos serviços públicos, pode demorar anos, atravessando às vezes períodos de hibernação. A solução definitiva tende a ser "uma obra de compromisso".⁹⁸

Um centro de poder mais alto (ou uma conjunção de centros do mesmo nível) formaliza a decisão, tornando-se responsável ostensivo por ela. O público vê a decisão, mas quase sempre não se dá conta dos estudos, reuniões, tensões, negociações, conflitos, recuos, acôrdos, reformulações que a larva da decisão, a idéia original, suscitou.⁹⁹

Mosher observa que a Proposta Orçamentária, apresentada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, nos Estados Unidos, se denomina "The President's Budget" e que isto não ocorre por acaso, mas pretende representar um dado fundamental do sistema de governo: a responsabilidade presidencial pela Administração. Entretanto, o Presidente, pessoalmente, não poderia produzir a enorme massa de dados e opções que se cristaliza no Orçamento. "O orçamento é o produto da administração inteira. Decisões, pequenas ou grandes, mas cumulativamente de real importância, são feitas por funcionários seis a dez escalões abaixo do Presidente."¹⁰⁰ O que aflora e se visibiliza no documento orçamentário representa, em verdade, predominantemente, as opções da Burocracia.

3 — Costume, coerção e consenso

A eficácia das decisões, tanto vale dizer, sua aptidão para reproduzirem conseqüências, será veiculada, conforme as regras do jogo, em termos de **costume**, de **coerção**, ou de **consenso**. O costume envolve difusamente o processo, induzindo decisões

98) Ver Bernard Gournay, "Las deformaciones burocraticas", in *Revista de Administracion Publica*, Buenos Aires, N.º 7, out. dez., 1962, pág. 106.

99) Ver, como exemplo, um excelente estudo de caso: Pierre Bolle, "Deux études de cas. Pierrelatte et le Tunnel du Mont Blanc", in *La Planification comme processus de decision*, cit., págs. 131 a 194.

100) Mosher, Frederick C. *Program Budgeting. Theory and Practice with particular reference to the U S Department of the Army*, Public Administration Service, 1954, pág. 12.

por inércia; a coerção atua unilateralmente, de cima para baixo, amparada pela força, dando-se a sociedade como inibida para escolher alternativas; o consenso sucede quase sempre a uma situação de conflito solúvel e significa convergência e conciliação de vontades e aspirações, dando-se a sociedade como apta para fazer opções e explicitá-las.

As escolhas da sociedade, na hipótese de consenso, segundo um modelo de democracia e capitalismo, se fazem através do **voto** ou do **mercado**.¹⁰¹ Por definição, as relações abrangidas pela economia pública se definem através de preferências dos eleitores, expressas no voto; e as relações abrangidas pela economia privada se definem através das preferências dos consumidores (intermediários e finais), explicitada no mercado.

Em um regime representativo, o mecanismo do consenso atua de forma decisiva no ciclo orçamentário, aparecendo tanto nas relações formais do Poder Executivo com o Poder Legislativo, como nas composições internas desses poderes, que apresentam maior ou menor grau de permeabilidade às influências um do outro. Nesse processo, cabe à liderança política, onde estiver situada, e à burocracia, o papel de arbitragem entre os ideais e interesses conflitantes.

Quando a convivência de soluções não é possível, porque uma implica em excluir a outra, a intervenção da liderança política torna-se indispensável para liquidar o conflito, mediante o sacrifício de uma solução.

No orçamento, do lado da despesa, preferir uma solução significa dar-lhe dotações que permitam realizá-la, satisfazendo as pessoas ou grupos que a defendem; e do mesmo modo, sacrificar uma solução é recusar-lhe créditos, enfrentando as pessoas e grupos que se considerarão prejudicados.

Em uma situação de coalisão de partidos e executivo fraco, verificando-se uma maioria de equilíbrio instável, pode seguir-se a solução do imobilismo, uma força freando a outra, e o sistema inteiro estará condenado à estagnação. Todo um recente capítulo da história recente da França ilustra a hipótese: "O orçamento anual torna-se o principal campo de batalha entre uma fraca coligação governamental e seus oponentes. A luta

101. Arrow, Kenneth J. *Social choice and individual values*. New York, 2.^a ed., John Wiley & Sons, 1963. pag.

em redor do orçamento termina, muitas vèzes, pela queda do ministro nos primeiros meses do ano".¹⁰²

No modêlo de democracia representativa, sendo feitas as escolhas (por definição) através de maioria, ocorre que a composição da maioria é flutuante. Como a maioria de hoje não é a mesma do ano passado e poderá ser outra no mês que vem, a escala de preferências oscila e opções seguidas podem vir a ser contraditórias. Sem que tenham mudado as premissas fáticas, os critérios de aferição do ótimo variam, significando mais ou menos punção tributária sôbre grupos de contribuintes, mais ou menos alocação de recursos em favor de grupos de beneficiários dos serviços públicos, mais ou menos compras aos fornecedores do Estado.

De acôrdo com o testemunho e a interpretação de uma fonte autorizada, as maiorias na França (o livro consultado é de 1956) se constituíam de coalisões móveis de grupos de interesses, não podendo nesse jôgo prevalecer o interesse geral, "dada a submissão dos representantes aos numerosos partidos cujo pensamento constante é a futura eleição". E cita como exemplo a proposta do Ministro das Finanças para que se reconduzisse com vigência no ano de 1956 o orçamento de 1955, por sua vez votado com grande retardamento, proposta que visava armar uma barragem contra o leilão eleitoral.¹⁰³

O problema da determinação das preferências que devem prevalecer no sistema político tem recebido a atenção de economistas, sociólogos e psicólogos.

Wicksell, para citar sômente um pioneiro dêstes estudos, como exemplo do tipo de questões que abordam, entendia que, idealmente, a tomada de decisões sôbre receitas e despesas públicas deveria emergir de uma unidade, por parte dos corpos legislativos. Mas, considerando a unanimidade como um caso extremo, propunha que a tomada de decisões se fizesse por maioria qualificada, tão próxima da unanimidade quanto

102) Diamant, Alfred "Sistema Administrativo Francês: A República passa, mas a Administração fica". In **Administração Pública Comparada**. Vários Autores. Trad. de João M. P. de Albuquerque. Rio, Edições Bloch, 1967, pág. 219.

103) Laufenburger, Henry. **Theorie economique et psychologique des Finances Publiques**. Paris, Sirey, 1956, pág. 239.

possível, talvez três quartos, ou cinco sextos, ou nove décimos da totalidade dos legisladores. Esta maioria seria legítima para a avaliação social de vantagens e sacrifícios, valendo por uma "unanimidade relativa".

Isto seria indispensável, entendia Wicksell, dada a conveniência de vincular as decisões sobre as despesas públicas às decisões sobre as receitas, de modo a assegurar a determinação de adequada distribuição da carga tributária.

Segundo Wicksell, quando se cogita de uma nova despesa pública, impõe-se discernir as alternativas sobre a distribuição da carga tributária destinada a cobri-la. Se uma destas alternativas enseja o apoio da maioria, a despesa será viável. Se não ocorre consenso, porque nenhuma alternativa quanto à receita satisfaz, a despesa tem de ser rejeitada. Presume-se que o serviço proposto para atendimento pelo Estado não equivaleria ao emprêgo direto da mesma soma pelos particulares.

Esta linha de pesquisa e formulação foi retomada ultimamente por alguns estudos sofisticados, notadamente os de Arrow e de Musgrave. Todavia, a discussão dêsse tratamento do tema transborda as limitações deste ensaio.

Voltemos, pois, à caracterização dos conceitos com que lidávamos.

A coerção supõe a disponibilidade de força (política, militar, econômica ou espiritual) e a intenção de usá-la, sem que se cogite saber se há ou não acôrdo. O consenso representa aceitação, adesão, acôrdo.

Uma forma de procura de consenso que exige destaque é a cooptação.

A cooptação é o mecanismo de envolvimento, sedução, atração ou barganha que induz pessoas ou grupos a apoiar idéias, normas, propósitos ou alternativas propostas por outras pessoas ou grupos. A cooptação, pois, incorpora pessoas ou grupos ao processo decisório, em determinada organização, "como meio de evitar ameaças à sua estabilidade ou à sua existência".¹⁰⁴

104) Selznick, Philip, "Cooptação: ummecanicismo pra a estabilidade organizacional". In Edmundo Campos (ed.), *Sociologia da Burocracia*, Rio, Zahar, 1966, págs., 84-90.

Desde que, em uma situação dada, existam pessoas ou grupos fora do processo decisório e que disponham, de algum modo, de força positiva ou negativa, isto é, a capacidade de facilitar ou a capacidade de impedir, torna-se talvez imperativo, para os que detêm a estrutura do poder, neutralizar ou absorver essas pessoas ou êsses grupos, aliciando-os com a oferta compensatória de vantagens. Assim, através da cooptação, a minoria recalcitrante é aspirada, e a oposição se faz governo. "A cooptação ajusta a organização aos centros de poder atuantes na comunidade."¹⁰⁵

Um exemplo de cooptação envolvendo o orçamento foi o Acôrdio Interpartidário promovido pelo Governo Dutra e que serviu de base política para aprovação do Plano SALTE (previsão quinquenal de despesas abrangendo propósitos relativos a Saúde, Alimentação, Transporte e Energia). Não obstante severas (e procedentes) críticas à técnica planística (ou ausência de técnica) do projeto governamental, algumas das quais subscritas por Comissões especializadas da Câmara dos Deputados,¹⁰⁶ o "Plano" foi aprovado sem alterações significativas, dentro do espírito consensual que a Comissão Interpartidária (PSD, UDN, PR) assim testemunhou em seu parecer (o grifo é meu): "Reconhecendo, destarte, a importância da experiência que se ia tentar, a Comissão Interpartidária passou a examinar com o mais vivo interesse o Plano SALTE, mandado organizar pelo Presidente da República, **predisposta a modificá-lo o menos que lhe fôsse possível** e resolvida a fazê-lo com o leal propósito de facilitar a sua aprovação pelos Partidos e conseqüentemente pelo Congresso".¹⁰⁷

Uma forma talvez atípica de cooptação, de fundo financeiro, situa-se na prática, que se verificava com freqüência no Brasil, de diretores de repartições envolverem ministros, à base da livre disponibilidade de recursos (no passado, as ambicionadas dotações globais da "Verba 3"), uma parcela dos quais

105) Guerreiro Ramos, *ob. cit.*, pág. 236.

106) Ver, entre outras peças da época, o discurso do Deputado Hermes Lima, que reproduz trechos dos pareceres das Comissões. In *Diário do Congresso Nacional* Brasil, 26-2-1949, págs. 1392 e seqs.

107) In *Diário do Congresso Nacional*, Brasil, Ano III, Suplemento ao nº 85, de 19-5-1948, pág. 1.948 (item 7).

era posta à disposição do Ministro, para não importa o quê — recepções, viagens, bôlsas, empregos, automóveis, decoração do gabinete. Tratava-se de uma cooptação de baixo para cima, terrivelmente aliciante.

Um outro exemplo de cooptação está no súbito poder que às vezes obscuros deputados adquirem ao manipular seu direito regimental de obstrução, fazendo com que, ao aproximar-se por poucas horas o prazo fatal de encerramento da votação do orçamento, dobre-se às suas exigências o poder ostensivo, representado pelas lideranças. Lembro-me, anos atrás, de um episódio assim, noite alta, quando o Sr. Horácio Lafer, então prestigioso Presidente da Comissão de Finanças, teve de transigir e promover a aprovação de emendas defendidas com ardor e tenacidade por um representante do Amazonas, sem qualquer fôrça política, e que apenas procurou e conseguiu fazer funcionar a seu favor as regras do jogo.

4 — As soluções traumáticas

A manifestação de inconformidade do contribuinte se faz por quatro formas:

- a) pelo voto,
- b) pela pressão,
- c) pela sonegação,
- d) pela recusa ostensiva de pagamento.

Nas duas primeiras formas há adesão e submissão às regras do jogo. Na sonegação, o contribuinte as desobedece sem ostensividade. Na recusa frontal de pagamento as nega, pretendendo destruí-las.

Esta última hipótese, a das soluções traumáticas, aparece em uma situação em que o consenso evidenciou-se como inviável, a coerção, acaso tentada, frustrou-se, e as emoções se exacerbaram. Nesse quadro, a inconformidade, que gera o conflito, dêle se nutre, podendo passar, mediante um processo de **feed-back** positivo, para uma fase destrutiva.

Então, como ensinam os sociólogos, a acumulação de tensões no sistema pode evoluir para uma situação explosiva, a pôr em perigo a própria estabilidade do sistema.

Nas relações financeiras entre Estado e cidadãos, ao longo da História, aflora uma copiosa casuística de conflitos com episódios ou desfechos traumáticos, alguns envolvendo a rutura da ordem social e jurídica. Quase sempre em cada caso, os aspectos financeiro e político foram apenas sintomas de problema econômico e social mais profundo.

Alguns exemplos:

Caso 1

Em 1637, em Portugal, ocorreram as "Alterações de Évora", uma rebelião popular contra o excesso de pressão tributária, a qual, tendo como foco aquela cidade, alastrou-se a numerosas áreas do Alentejo, Algarve e Ribatejo, sob a forma de motins locais, durante cerca de sete meses, até seu esmagamento, sob a violenta intervenção das tropas espanholas.

Caso 2

Entre 1779 e 1782, explodiu na Venezuela a revolta dos "Comuneros", causada pela reação popular contra o aumento de impostos sobre a aguardente, o fumo e os tecidos de algodão. Foram três anos de lutas sangrentas.

Caso 3

É conhecida a importância do mal-estar fiscal como causa coadjuvante da Revolução Francesa. As aflições dos súditos como contribuintes adubaram o terreno onde outras causas de inquietação vicejaram: o sistema tributário, além de complicado, pela multiplicidade de prestações devidas a diversos poderes fiscais (o Rei, os senhores, os prelados, as cidades), contaminava-se de desigualdades e privilégios; e a esta imagem adversa dava mais intenso colorido um sistema odioso de sanções. As tentativas de reforma fiscal (Turgot, Necker, Calonne, Brienne) eram repelidas pelos privilegiados, que dispunham do poder. Finalmente, em 1789, no bôjo de uma crise política em que o tema fiscal era relevante, foram convocados os Estados Gerais, que não se reuniam desde 1614. Em 1789,

exauridos os mecanismos de coerção, as tensões se desataram, com a violência de descompressão que a História registra.

Caso 4

Os movimentos de inquietação e rebeldia das colônias britânicas da América, que vieram a desembocar na criação dos Estados Unidos, foram temperadas por atitudes contra o poder tributário da metrópole. Em relação aos outros movimentos aqui mencionados, este trazia uma feição diferente: não se tratava de uma reação contra o excesso de pressão tributária, mas contra a própria legitimidade do poder tributário, tal como então exercido. O que os colonos queriam é que se aplicasse a eles o princípio do prévio consentimento dos tributos, indissociável do funcionamento das instituições políticas da metrópole: o conflito abriu-se com a votação do Imposto do Sêlo após um recuo da metrópole, a reiteration de sua atitude de tributar os colonos sem ouvi-los sobreveio com a votação dos impostos sobre o vidro, o papel e o chá. Aí o conflito se tornou insolúvel e do desfecho traumático surgiu a independência (1776).

No caso, além do conflito em torno de valores, houve uma típica disputa pelas regras do jogo.

Caso 5

Em 1953, na França, um pequeno comerciante, Pouyade, começa a liderar um confuso movimento de rebeldia contra os impostos, induzindo resistências aos agentes do Fisco, impedidos do exercício de suas atribuições de lançamento e fiscalização. O contágio de rebeldia se alastra, estimulado pelas frustrações e temores de pequenos empresários, em um movimento de mudança estrutural da economia (decadência da pequena empresa) e de correção conjuntural (medidas frenadoras da inflação). Com as eleições, vem a surpresa: o movimento chega a eleger 52 deputados, em sua maioria bisonhos e vazios. Depois dêsse sucesso, a onda se dissipa. A solução traumática ficou reduzida à recusa momentânea de pagar impostos e aos casos de desrespeito aos agentes fiscais.

VIII — OS CONDICIONAMENTOS DA OPÇÃO

1 — Conceitos gerais

A liberdade de opção acha-se condicionada por uma constelação de influências, exógenas e endógenas em relação às pessoas e grupos que formam o aparelho de decisão. Uma são recebidas do contexto social em que o aparelho de decisão se insere, outras são dados institucionais característicos de cada organização, outras brotam da personalidade.

É importante ter em vista, conforme lembra Mosher, que o orçamento é feito por seres humanos, atuando individualmente ou em grupos, em convergência de esforços ou até uns contra outros.¹⁰⁸

Por um lado, estes seres humanos, considerados como indivíduos isolados, estarão emocional ou intelectualmente aptos ou não para o desempenho de seus papéis e expostos a paixões, interesses, simpatias ou idiosincrasias, preconceitos, ambições, egoísmo, generosidade, apatia, agressividade, tôdas as conseqüências comportamentais da condição humana.

Por outro lado, estes seres humanos, considerados como partículas da sociedade, de **uma** sociedade, não escapam da força configurante de costumes e tradições, modas e tabus, valores — todo o substrato cultural de tal sociedade. Mesmo os sentimentos e os impulsos profundos vindos da personalidade estarão socialmente condicionados ou terão pontos de referência socialmente estabelecidos. Assim, grande parte do conjunto de motivações dos indivíduos e do grupo, em face de cada situação, é culturalmente induzida e as decisões que dela derivam são como que respostas socialmente sancionadas.¹⁰⁹

Tanto as ações havidas como racionais, como as ações havidas como não-racionais, são modeladas, em cada sistema, por um processo decisório concreto, isto é, referido a determinada sociedade e a determinado momento histórico, comportando as influências das seguintes variáveis:

108) Mosher, ob. cit., pag. 14.

109) Herskovits, M. J. "La motivacion y el modelo cultural en el cambio tecnologico". **Motivaciones y estímulos económicos en los países subdesarrollados**. Vários Autores. Washington, Instituto de Desarrollo Económico (BIRD), 1966, especialmente págs. 40 e segs.

- A — **Status** e papel do centro de poder (segundo as regras do jogo vigente)
 - A.1 — Papel imanente: posição e atribuições
 - A.2 — Papel contingente: objetivos que lhe forem impostos
 - A.3 — Canais de comunicações praticáveis.
- B — Moldura normativa
 - B.1 — Imperativos jurídicos (ordem legal vigente)
 - B.2 — Imperativos éticos (valôres)
 - B.3 — Costumes e tradições
- C — Conhecimento disponível
 - C.1 — Dados objetivos sôbre a matéria da decisão a tomar (premissas fáticas)
 - C.2 — Técnicas possuídas (capacidade para analisar os dados objetivos e discernir alternativas)
- D — Tensões sociais
 - D.1 — Tensões externas (interêsses e motivações de agentes externos ao sistema, às vêzes articulados em grupos de pressão)
 - D.2 — Tensões internas (interêsses e motivações, talvez opostos, de agentes situados dentro do sistema)
- E — Predisposições subjetivas
 - E.1 — Personalidade (otimismo ativo e passivo, pessimismo ativo e passivo)
 - E.2 — Identificações (ideais, mitos, interêsses, configurados por classe, profissão, etnia, religião, região, família, partido, ideologia ou clube).

Êstes fatôres em conjunto induzem efeitos sôbre a conduta de governantes e administradores, ao escolherem cursos de

ação e, pois, formas de obtenção e emprêgo de recursos financeiros para a reaclização dos fins do Estado.

Alguns dêsses efeitos de tal modo se repetem que não será descabido entendê-los como padrões de comportamento. Uma estrutura de poder seguirá ou não êsses padrões, ao fazer suas opções financeiras. A utilidade em identificá-los está em que passamos a dispor de categorias que nos ajudam a compreender a casuística, quando as comunidades concretizam, em sua conduta, os padrões descritos.

Proponho esta listagem tentativa dêsses "efeitos", alguns com rótulos provisórios (até que se sedimente a doutrina aqui esboçada), resultando uns da aceitação de alternativas racionais e outros de impulsões destituídas de racionalidade aparente:

- a) efeito de demonstração;
- b) efeito de afirmação;
- c) efeito de inércia;
- d) efeito de consecutividade;
- e) efeito de descontinuidade;
- f) efeito de atomização e dispersão;
- g) efeito de hipervalorização de objetivos secundários;
- h) efeito de complementaridade;
- i) efeito de exclusão;
- j) efeito de expansão e diversificação;
- l) efeito de nivelção e irreversibilidade.

Para abonar estas proposições recorrerei à casuística do meu conhecimento, mas seria extremamente útil, para testar a doutrina e a terminologia aqui tentadas, que outros "casos" fôsem lembrados pelos leitores. O que ora se oferece é um aparelho de análise suposto útil para quem tenha de classificar, descrever e explicar fatos decorrentes do ou intercorrentes com o processo mediante o qual se produzem as decisões de caráter financeiro de certa entidade política, em certa época.

2 — Efeito de demonstração

Na faixa de não-racionalidade, encontraremos, em primeiro lugar, o efeito de demonstração, conceito identificado

originalmente por Duesenberry em relação aos consumidores individuais e ampliado por Nurkse para uma implicação internacional.

Importa o efeito de demonstração na tendência de pessoas, classes e nações menos bem dotadas economicamente imitarem os padrões de consumo de pessoas, classes ou nações mais bem dotadas, com as quais mantenham contato. Do conhecimento, como sintetiza Nurkse, de "novas maneiras de satisfazer velhas necessidades" emerge o desejo de dispor dessas novas maneiras, a insatisfação correlata e, em consequência, um estímulo à propensão para consumir.¹¹⁰

Esta tendência se projeta nas volições do Governo e ganha expressão no Orçamento sob a forma de aumento da despesa pública.

No nível das chefias de repartições, especialmente, ocorre o "efeito", a partir tantas vezes do que podemos chamar a "sedução do catálogo", com suas variantes — esta poderosa força de atração que os anúncios de novos equipamentos ou aparelhagem científica ou o seu conhecimento direto em viagens de estudo exerce sobre certos responsáveis de unidades técnicas, induzindo-os a desejar com firmeza e pressionar os órgãos de orçamento no sentido da compra: uma vez comprado, o objeto da aflição nem sempre é utilizado e há casos de custosos equipamentos que ficam encaixotados durante anos ou aparelhos que vão para uma prateleira donde jamais sairão.

3 — Efeito de afirmação

Chamarei de **efeito de afirmação** o impulso para realizações grandiosas e espetaculares, a absorver recursos consideráveis, sob condições de onerosidade de outro modo evitável, na busca, principalmente, de prestígio, fama ou glória, na maior parte dos casos, mas também, às vezes, como uma espécie de investimento votivo, suposto capaz de atrair ou retribuir uma proteção supraterrena. Conquanto certa semelhança com o "efeito de demonstração", dê-se a diferencia em que não tem

110) Nurkse, Ragnar, **Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos**. Trad. de Cid Silveira, Rio, Ed. Civilização Brasileira, 1957, págs. 66 e segs.

caráter imitativo, mas competitivo; não se trata de fazer parecido, mas superar o que porventura exista no gênero. Os dois impulsos podem convergir no mesmo projeto.

O exemplo mais remoto do "efeito de afirmação", na linha que chamei de investimento votivo, estaria na construção das Grandes Pirâmides, na época do esplendor faraônico. Na pirâmide de Quéops, em Gizé, houve a acumulação de mais de 2 milhões de blocos de pedra, alguns pesando 50 toneladas, um esforço extraordinário para aquele povo, considerando a tecnologia do tempo. Esse esforço correspondia à importância mítica da figura do faraó, deus encarnado e tangível, conceito que atingiu seu ponto máximo no Império Antigo: "provavelmente, a Pirâmide de Degraus ou as Pirâmides de Gizé são os seus grandes testemunhos, pois toda a nação empreendeu tremenda atividade para erigir e completar estes gigantescos monumentos, não só em benefício do seu soberano humano mas também para assegurar a persistência da sua divindade, com a qual a existência deles mesmos estava identificada".¹¹¹ Quando a importância mítica do faraó declina, com o aumento do prestígio de Ra (o Sol), ocorre também uma tendência para a diminuição dos monumentos funerários reais.¹¹²

Terá sido puro "efeito de afirmação" a decisão do Cabildo de Sevilha, em 1401, de construir a Catedral daquela cidade — **una iglesia tal, que los que la vieram labrada nos tengan por locos...**

E "efeito de afirmação" foi, por certo, o lastro motivacional da decisão de Felipe II ao construir "El Escorial" (1563-1584) para comemorar um feito bélico: um imenso monastério, com 4.565 peças.

Luiz XIV (reinante de 1643 a 1715), ao empreender a construção do Palácio de Versailles, fazia continuar na pedra a atmosfera de esplendor e magnificência de seu reinado, a imagem triunfal da importância da coroa. Do que esse capricho custou dá uma idéia a informação de que suas obras utilizavam 6.000 cavalos, de que houve dia em que lá trabalharam 36.000 homens e de que todas as noites se retiravam dos canteiros car-

111) Aldred, Cyril, **Os Egípcios**. Lisboa, Trad., Editorial Verbo, 1966, pág. 165.

112) Aldred, Cyril, *ob. cit.*, pág. 92.

roças de trabalhadores mortos.¹¹³ Nem as inquietações políticas ou os insucessos militares afastaram o rei de encetar novas obras, marcadas de luxo e requinte. Versailles é a concreção do orgulho de um soberano, sem outra lógica além da impulsão subjetiva para criar um testemunho da própria glória, caso evidente de "efeito de afirmação". Comenta Saint-Simon em suas memórias que a tudo o rei abandonou por Versailles, "o mais triste, o mais ingrato de todos os lugares", eis que se aprazia "em tyrannizar a natureza, em dominá-la à custa de artifício e de tesouros".¹¹⁴

Por que o exemplo é extremamente ilustrativo, insistirei nêle mais um pouco, lembrando que o grande Colbert, tão ouvido conselheiro e tão prestigiado ministro, em vão procurou dissuadir o monarca das despesas temerárias a que Versailles conduzia.¹¹⁵ Colbert representava os critérios do tempo, praticando a racionalidade substancial da terminologia de Mannheim; o rei, sentindo-se acima das contingências, praticava racionalidade funcional (fiel à realização de sua glória).

Em moldura motivacional semelhante (no sentido do engajamento das energias do reino para uma afirmação votiva), não obstante a diversidade de propósitos, está a construção do Convento de Mafra (1717-1733), em Portugal. O Rei D. João V deliberou fazê-lo para conjurar a esterilidade que ameaçava o trono da ausência de um herdeiro. No entanto, pouco antes dessa deliberação, manifestara-se o Desembargo do Paço (1705) contra a idéia, julgando "não ser conveniente a fundação pretendida por estar o Reino muito onerado de conventos mendicantes... e outros muitos inconvenientes que a prudência humana sabe ditar". Ainda assim foi o Convento construído, um esforço gigantesco para o país, em que se empenharam 45.000 operários, importando-se madeiras do Brasil e da Itália, Bélgica, França Holanda, estátuas, objetos de culto, sinos, adornos e paramentos.¹¹⁶

113) Van der Kemp, Gerald, **Versailles**. Paris, Hachette, 1967, págs. 8 e 9.

114) Saint-Simon, **A Côte de Luiz XIV**. Trad. de Misoel Silveira e Iso Silveira Leal. Rio, J. Olympio, 1944, págs. 252 e 253.

115) Champigneulle, B. **Versailles dans l'Art et l'Histoire**, Paris, Larousse, 1954, págs. 17 e 18.

116) Ivo, Julio, **O Monumento de Mafra**, Pôrto, Marques Abreu Editor, 1950, págs. 5 a 8.

É curioso verificar que o "efeito de afirmação" foi a tônica motivacional do reino de D. João V, Mafra constituindo tão-só uma de suas concreções: "As magnificências de Mafra, a majestade da Patriarcal, o plano grandioso das águas livres, o luzimento das embaixadas, a manutenção do régio decôro, manifestado em pompas e liberalidades, eis o que no espírito do monarca predomina e caracteriza o reino".¹¹⁷ D. João V, comenta outro historiador, "converte o **esplendor português** em base e troféu da felicidade do Reino."¹¹⁸ O que equivale a dizer que as ações do Estado encontram-se saturadas do "efeito de afirmação".

O Taj Mahal, mausoléu da espôsa de um imperador hindu do século XVII, jóia da arquitetura islâmica, seria também um exemplo do "efeito de afirmação", faiscando em suas pedrarias, em meio a um povo miserável.

O "efeito de afirmação" possivelmente explica o luxo surpreendente do metrô de Moscou, seus candelabros contrastando com a austeridade e o quase ascetismo de outras manifestações do regime.

O nosso estádio do Maracanã (o maior do mundo!) seria um outro exemplo do "efeito de afirmação" — construído para uma comunidade tão carente de outros serviços de muito mais vital importância, assim preteridos (como o abastecimento de água, por exemplo).

Nem há dúvida que o Val de Los Caídos, na Espanha, é bem fruto do "efeito de afirmação", como o maior monumento do mundo, de homenagem aos mortos de guerra.

Em Brasília estaria outra manifestação do "efeito de afirmação", menos talvez no propósito de erigi-la do que na forma de fazê-lo, para surpresa e admiração do Mundo.

Baleeiro dá o Teatro Castro Alves, em Salvador, como um exemplo do "efeito de demonstração".¹¹⁹ Creio que a terminologia aqui proposta permite maior precisão. Houve, na

117) Azevedo, J. Lucio de, **Épocas de Portugal Econômico**. Lisboa, Livraria Clássica Editôra, 1947, pág. 374.

118) Ameal, João, **História de Portugal**. Porto, Livraria Tavares Martins, 4.ª ed., 1958, pág. 469.

119) Baleeiro, ob. cit., pág. 55.

decisão de construir aquele Teatro, a convergência dos dois efeitos — o de demonstração e o de afirmação.

Um caso de convergência dos dois efeitos me parece, também, ter sido a compra, pelo Brasil, dos couraçados "Minas Gerais", "São Paulo" e "Rio de Janeiro", cada um dos quais envolvido no halo de "maior do mundo".

A chegada do "Minas" ao Rio, em 1910, vem contada nas memórias de Gilberto Amado. As expressões, que reproduz, na notícia publicada em "O País", são um testemunho retórico do efeito de afirmação: saudava o Brasil, dizia o jornal, no "colosso dos mares sul-americanos o símbolo soberano de sua própria pujança, a expressão concreta de sua energia de nação"; e os brasileiros nêle viam, "o Brasil nôvo, opulento e poderoso que vai na sua rota de progresso e civilização com a mesma galhardia com que o primeiro de seus **dreadnoughts** — o primeiro dos **Dreadnoughts** do mundo — entrou nas águas espelhantes da Guanabara". O môço Gilberto, discernindo entre a aparência gloriosa e a realidade acabrunhante, não tinha com quem conversar com lucidez e sem paixão sôbre o assunto: "o povo urrava em explosões que traduziam o que refletidamente o "País" publicava". Tínhamos analfabetismo e doenças, não tínhamos indústria, pedíamos dinheiro emprestado, mas tínhamos o "Minas"! ¹²⁰ Logo após teríamos o "São Paulo".

Para que se tenha uma idéia do que eram êsses navios na época, registro êste episódio, colhido em uma fonte oficial, uma publicação editada pelo Ministério da Marinha: em Liverpool, quando o "São Paulo" estava sendo testado, acorriam diàriamente multidões para contemplá-lo, atraídas pela propaganda de uma companhia de "tramways", que em cartazes espalhados pela cidade convidava: "Ide ver na Doca Canadá o maior navio do mundo, o couraçado São Paulo". ¹²¹

Ainda era pouco. Encomendou o Brasil o terceiro grande couraçado, que viria a ser batizado de "Rio de Janeiro", creio que maior ainda que os outros dois. Um navio como nenhuma potência naval possuía. O desfecho dêsse sonho foi

120) Amado, Gilberto, **Mocidade no Rio e Primeira Viagem à Europa**. Rio, J. Olympio, 1956, págs. 53-56.

121) **Revista Marítima Brasileira** — Ministério da Marinha, agosto de 1910, pág. 420.

melancólico: o "nôvo Leviatã brasileiro", como o chamou Ruy Barbosa,¹²² foi vendido ao governo turco em 1913, no momento em que se agravava a nossa penúria cambial, com a queda das cotações da borracha. Vendêmo-lo antes mesmo de vir ao Brasil.

Para os turcos a compra do ex-"Rio de Janeiro" deve ter sido também "efeito de afirmação". Um empréstimo, aliás, chegou a ser lançado para pagar o navio (que os turcos também não viram porque acabou sendo incorporado à esquadra britânica em 1914).

Veblen, ao montar sua "teoria da classe ociosa", cunhou uma expressão que se tornou muito conhecida: refiro-me ao "consumo conspícuo", isto é, um padrão de consumo altamente oneroso por incluir superfluidades e refinamentos, bem acima da simples satisfação das necessidades correntes. Parodiando Veblen, podemos dizer que há, também, para os governos, um **investimento conspícuo**, correlacionado ora com o "efeito de demonstração", ora com o "efeito de afirmação", ora com ambos: investimentos conspícuos são tanto as edificações do Congresso Nacional em Brasília, pelo partido que adotaram, preferindo a alternativa mais original e mais cara de enterrar instalações, sem que se ponha em dúvida o belíssimo efeito plástico do conjunto; como o Clube de Oficiais em Caracas, pelo luxo de seu acabamento; como o citado Teatro Castro Alves, na Bahia, com sua arquitetura ousada. E em todos êstes casos, sustentando o custo do luxo e do arrôjo, um povo pobre, ignorante e doente.

Investimentos conspícuos terão sido as Grandes Pirâmides, a Catedral de Sevilha, o Escorial e Mafra, todos de intenção votiva e Versailles, também a seu modo de intenção votiva (à glória do soberano).

Não excluo, entretanto, que o "efeito de afirmação" possa ser, às vezes, uma espécie de supra-racionalidade: o aparentemente supérfluo e suntuário de hoje pode vir a ser o absolutamente necessário e judicioso de amanhã. Diluídos os pontos de referência no tempo, os anos vão legitimando o que parecia um excesso ou despropósito: hoje ninguém se lembra de condenar o Maracanã e nós lá levamos nossos amigos de fora

122) "Discursos Parlamentares e Jornalismo". **Obras Completas de Ruy Barbosa**. Vol. XL, Tomo V, Rio, Ministério da Educação e Cultura, pág. 263.

para que se maravilhem; daqui a 20 anos, ninguém se lembrará das repercussões adversas da forma de construção de Brasília.

Dois séculos e meio após as ácidas observações de Saint-Simon ou as cautelosas restrições de Colbert sobre a construção de Versailles, — observações perfeitamente válidas para os contemporâneos e de resto coincidentes com outros testemunhos da época, — um historiador da qualidade de Pierre Gaxotte sublinha em Versailles o seu caráter promocional em proveito do bom nome do país: tem sido uma "magnífica operação de publicidade que não cessou de ser rentável".¹²³

Recorrendo à terminologia veiculada por Kotarbinski e Oskar Lange, o êxito histórico, a longo prazo, de Versailles exemplificaria, assim, um caso de racionalidade objetiva. É possível já dizer isto, talvez, do Maracanã e provavelmente se dirá de Brasília.

Proponho, aos que se dispuserem à pesquisa, a comprovação empírica das conseqüências orçamentárias do "efeito de afirmação", se a casuística aqui apontada porventura não fôr julgada suficiente. Será de todo interesse aplicar o aparelho de análise proposto à casuística dos países em desenvolvimento, especialmente aqueles de independência recente: a despesa pública deve refletir, nesses países, de algum modo, a necessidade de afirmação nacional. "Além do evidente anseio por um padrão de vida mais alto que hoje impele muitos povos no sentido de sistemas políticos mais adequados, há também fôrças básicas aguilhoando-os: seu sentimento de inferioridade com relação ao Ocidente, seu sentimento de humilhação devido ao fato de estarem atrasados e porque, tanto tempo, foram mantidos em baixo nível".¹²⁴

Este diagnóstico de Hadley Cantril, tendo em vista os povos orientais e africanos, parece extrapolável para todo o "Terceiro Mundo". O sentimento de inferioridade desses povos parece criar, através de um mecanismo compensatório, a impulsão subjetiva para o investimento conspícuo.

123) Caxotte, Pierre. **Histoires des Français**. Paris, Flammarion, 1952, pág. 149.

124) Cantril, Hadley. **Natureza humana e sistemas políticos**. Trad. de Antônio Aluizio Azevedo e Luiz de Drumond Navarro, Rio, Ed. Fundo de Cultura, 1961, pág. 53.

4 — Efeito de Inércia

Parece, também, discernível um **efeito de enércia**, ou seja, aquela tendência de, uma vez contemplado determinado fim em um orçamento ou alguns orçamentos seguidos, perdurar êsse fim pelos anos afora mesmo que não haja mais razão para continuar a atendê-lo.

O que tenho proposto se denomine "efeito de inércia" no comportamento governamental sôbre receitas e despesas corresponde ao mecanismo mais amplo, verificável na Administração em geral, que Henri Déroche recentemente denominou de "Lei de Persistência", isto é, a tendência dos serviços sobreviverem à sua utilidade. Isto decorreria, por um lado, da presunção de perenidade do serviço, induzida pela noção de perenidade do Estado; por outro, da predisposição natural de resistência à destruição.¹²⁵

Conquanto possam mudar as condições que as ensejaram ou influenciaram, há uma baixa sensibilidade das despesas governamentais para acompanhar e ajustar-se às mudanças quando estas induzem a suprimi-las ou reduzi-las.¹²⁶

Isto se deve, em grande parte, ao fato de que a reiteração de uma despesa cria, sedimenta e consolida hábitos e interesses. A supressão ou redução drástica do atendimento de certo objetivo desperta, naturalmente, a reação dos que discordam da nova solução, quanto ao seu mérito, ou se sentem por ela prejudicados. Neste particular, ocorre tôda uma gama de motivações, que vai desde a perspectiva de perdas materiais a questões de prestígio.

Por outro lado, em um govêrno em que não prevaleçam práticas saudáveis de contrôle e a preocupação da eficiência, podem sobreviver soluções ultrapassadas sem que se postule sôbre a sua conveniência.

O "efeito de inércia" é, provàvelmente, de todos os condicionamentos aqui listados e descritos, o de mais freqüente

125) Déroche, Henri, **Les mythes administratifs**. Paris, Presses Universitaires de France, 1966. págs. 287 e 288.

126) Esta fórmula é do Prof. Lowell Harris, mas aqui se procura dar-lhe maior precisão no contexto da doutrina exposta: C. Lowell Harris, "Government Spending: Issues of Theory and Practice" — **In Public Finance**, Vol. XII, n.º 1, 1957, pág. 18.

ocorrência. Como agudamente Aaron Wildavsky observou em sua análise das práticas relativas ao orçamento federal dos Estados Unidos: "O maior fator determinante do tamanho e conteúdo do orçamento dêste ano é o orçamento do ano passado".¹²⁷ Cada orçamento cria compromissos implícitos de continuidade e preservação que os orçamentos vindouros tenderão a acolher reiterativamente, sem discussão em profundidade.

Nesse sentido, o comentário de Mosher, ainda para o caso dos Estados Unidos, de que nem o Presidente, nem o Congresso, podem escapar do passado.¹²⁸

Não é outro o caso francês: Lesquillons comenta que a margem sôbre a qual, cada ano, se exercem as possibilidades de escolha, é extremamente reduzida. Governo e Parlamento acham-se vinculados a decisões anteriores e as verdadeiras opções representam apenas 15 a 20% do total da despesa.¹²⁹

A sobrevivência de despesas, um crédito dêste orçamento reiterando-se em um crédito do próximo orçamento, ocorre dentro de quatro situações:

- a) em virtude do estabelecimento formal de autorizações de caráter permanente ou duradouro;
- b) pela consciente conveniência da continuidade normal dos serviços, evidenciada na oportunidade da revisão anual, quando são feitos os ajustamentos cabíveis para resguardar o poder de compra dos créditos;
- c) pela inoperância ou incapacidade técnica para discernir e avaliar o mérito de cada despesa, que apresentem os órgãos incumbidos de elaborar o orçamento;
- d) pela deliberada e tenaz resistência dos defensores de serviços, técnicas, objetivos ou princípios superados, os quais se recusem a aceitar novas alternativas ou soluções.

127) Wildavsky, ob cit., pág. 13.

128) Mosher, ob. cit., pág. 9.

129) Lesquillons Henry "L'intervention du pouvoir executif dans la procédure de decision budgétaire en France" — In Pierre Delvolvé e Henry Lesquillons, **Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire**, pág. 238.

Destas quatro causas, a primeira e a segunda são normais, correspondendo à estabilidade desejável do sistema; as duas outras têm caráter disfuncional. O remédio para a causa **c** consiste em alterar os métodos de orçamentação e em reapa-
relhar os órgãos dela incumbidos. A causa **d** supõe uma situa-
ção de conflito que só pode ter desfecho à base de arbitragem
autoritária. A causa **a**, eventualmente, pode assumir as caracte-
rísticas das causas **c** e **d** (se e quando os objetivos originais es-
tiverem superados).

Em sociedades maduras e estáveis, com economia de-
senvolvida e sob governo democrático, como a dos Estados Unidos,
uma outra causa contribui para o "efeito de inércia": é a iden-
tidade de lastro motivacional dos partidos que se revesam no
poder, os quais concordam nos pontos fundamentais. Como
alguns valores éticos e ideológicos lhes são comuns, as políticas
que formulam tendem a possuir o mesmo núcleo de idéias e
padrões de conduta; suas alterações são meros ajustamentos in-
crementais.¹³⁰

Estas causas fazem com que cada orçamento seja
sempre, em grande parte, em sua maior parte mesmo, depen-
dente do orçamento anterior.

Por isso Aaron Wildavsky comparou o orçamento a um
iceberg: o que aparece no documento orçamentário anual, a
parte emersa e visível do **iceberg**, é a continuação, solidária, ine-
vitável, de uma massa enorme de compromissos e contingências,
fora de qualquer controle sobre o mérito das dotações.

A terminologia proposta por Guerreiro Ramos, ao dis-
tinguir entre "decisões em participação passado" e "decisões em
participação presente" mostra sua pertinência, precisão e utilidade
no diagnóstico das questões aqui abordadas. As primeiras, se-
gundo Guerreiro Ramos, "se encontram incorporadas no auto-
matismo do comportamento administrativo", enquanto que as
últimas "se destinam a assegurar o ajustamento da organização
às emergências de toda natureza".¹³¹

130) Lindblom, Charles E. "The science of "Muddling through". In Harold
J. Leavitt e Louis R. Pondy (eds.), **Reading in Managerial Psychology**.
Chicago, The University of Chicago Press, 1964, pág. 71.

131) Guerreiro Ramos, ob. cit., pág. 21.

A parte imersa do **iceberg**, da imagem de Wildavsky, são as decisões em particípio passado; a parte emersa, as decisões em particípio presente. O "efeito de inércia" constitui uma tendência para não reabrir as questões cuja solução se cristalizou nas decisões em particípio passado.

É fácil apontar exemplos e testemunhos, de vários países.

Uma forma institucionalizada de inércia (no sentido da opção orçamentária), frequente no Brasil, é a criação de "fundos especiais", vinculados ou não a certas receitas: trata-se de uma opção rígida, anterior e superior ao orçamento e que a êle sobrevive. Cada ano, ao fazer-se o orçamento, os fins beneficiados por êsses fundos não são postos em causa; não são submetidos a nenhuma avaliação ou hierarquização, em confronto com outros fins e novos fatos. Leis preexistentes cristalizaram prioridades, fazendo-as definitivas ou fixando-lhes prazos mais ou menos longos. A opção feita uma vez fica valendo por muitos ou por todos os orçamentos subseqüentes. Na criação dos fundos especiais atua, também, uma outra propensão subjetiva de políticos e administradores, a qual será ainda discutida neste ensaio — o "efeito de hipervalorização de objetivos secundários".

Pode acontecer que as fontes previstas para um fundo especial sejam adequadas no momento de sua criação. No futuro, poderão tornar-se insuficientes ou excessivas. No caso de insuficiência, tender-se-á a obter recursos complementares fora das fontes vinculadas; no caso de excesso de recursos, não é provável que o excesso se desvie para outras aplicações porventura mais convenientes, fora dos propósitos do fundo. Esse desequilíbrio entre propósitos e recursos será, assim, oriundo de uma modalidade de ocorrência do "efeito de inércia" formalizado em lei.

Um exemplo, também, do "efeito de inércia" institucionalizado, são os créditos de autorização permanente com que são atendidas, na Inglaterra, certas despesas, como as de manutenção do Rei e da Família Real, as quais escapam da discussão anual, sendo autorizadas no início de cada reino.

Um exemplo do "efeito de inércia" por ineficiência do aparelho de decisão (causa **c**) e pertinácia para sobreviver

(causa **d**): na França, repartições criadas na oportunidade da guerra de 1914-1918, para administração das "regiões liberadas", ainda funcionavam em 1939, na véspera da outra grande guerra!¹³²

Neste caso enxerga Sauvy uma tendência inerente às repartições públicas: sua curiosa resistência à morte, mesmo quando parece haver chegado sua hora. Este impulso vital assegura a algumas repartições uma sobrevivência sem lógica, às vészes em paralelo com outros órgãos novos, criados para fins semelhantes ou muito próximos.

Um exemplo nosso: quando foram criados o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), ambos fora do Ministério da Agricultura, criou-se um visível e incômodo paralelismo com os serviços dêste.

A tendência parece universal, tanto que às observações dos franceses Sauvy e Déroche somam-se as do americano Boulding, no mesmo sentido: "Uma vez que se haja criado um departamento é notoriamente difícil livrar-se dele, mesmo depois que sua utilidade tenha cessado".¹³³

Noutros casos, não se trata da pertinácia de sobrevivência de um órgão, mas de uma idéia.

O áspero choque de opiniões ocorrido no Pentágono e em torno do Pentágono, a propósito do programa de mísseis **versus** o de bombardeiros tripulados, suponho configurar a força vital de um sistema que se recusa a aceitar a idéia de sua própria superação e extinção. Por outras palavras, os defensores (técnicos e políticos) de gastos adicionais com bombardeiros tripulados parecem oferecer um testemunho do "efeito de inércia" — a insistência em uma alternativa que provavelmente já não seria mais a melhor resposta. Um episódio dessa controvérsia foi a recusa de McNamara a atender pressões no Congresso para compra de mais um esquadrão de bombardeiros B-52. En-

132) Informação de Sauvy, complementada por Déroche. Ver: Alfred Sauvy, **La Burocracia**. Trad. de Martha Lafitte de Juncal e Julio Angel Juncal. Buenos Aires, Editorial Universitária de Buenos Aires, 1965, pág. 49; e Henri Déroche, *ob. cit.* pág. 287.

133) Boulding, Kenneth E. **Princípios de Política Econômica**. Trad. de Luiz Aparecido Coruso. São Paulo, Editora Mestre Jou, 1967, pág. 339.

tendia o Secretário da Defesa que pelo mesmo custo se poderia obter alternativa mais eficaz — 250 mísseis Minuteman ou cerca de 6 submarinos Polaris. Tal decisão não importava, esclareceu, abandonar os bombardeiros tripulados, mas a de **formar uma força equilibrada de bombardeiros e mísseis** e para isto havia que comprar mais mísseis. Esta força mista deveria continuar ainda cinco anos, pelo menos, entendendo-se todavia que os bombardeiros (mais de 700 unidades) poderiam tornar-se cada vez mais vulneráveis, pela crescente disponibilidade, por parte dos russos, de submarinos dotados de mísseis com alcance para a maioria das bases de bombardeiros.¹³⁴

Em um caso como êste, atuam quer concepções doutrinárias, neutras em relação a interesses materiais, quer interesses materiais ameaçados. Aquelas e êstes coincidem no sentido da conservação das soluções agora vigentes, lutando os seus defensores pela continuidade dessa vigência, contra quaisquer outras alternativas.

Um regime democrático, por definição permeável às opiniões e aspirações de massa, pode encontrar-se em perigo se porventura a força daquilo que Eisenhower chamou, em página célebre, o “complexo industrial-militar”, prevalece sobre os interesses da nação, impedindo que “liberdade e segurança possam prosperar juntas”.¹³⁵ Em seu último pronunciamento como Presidente, entendeu Eisenhower de fazer essa advertência, cuja autoridade decorre tanto de provir de um Presidente dos Estados Unidos, como de um profissional ilustre, experimentado em árduos comandos. O efeito de inércia seria a consequência orçamentária das pressões dêsse “complexo industrial-militar” lutando pela preservação do **status quo**.

O curioso, entretanto, é que o nosso tempo trouxe uma novidade: houve época em que grandes industriais de armamentos fomentavam guerras e inquietações a fim de criar procura para seus produtos; hoje, observa um arguto analista, a pressão vem de todos os lados, não apenas das Forças Arma-

134) Kaufmann, William W. **A estratégia de McNamara**. Trad. de Affonse Blacheyre. Rio, Distribuidora Record, págs. 211 e 212.

135) Eisenhower, Dwight D. “The military-industrial complex”. In Roger Botton (ed.), **Defense and Disarmament — The Economics of Transmition**. New Jersey, Prentice-Hall, 1966, pág. 174.

das ou da Indústria, mas de pessoas comuns, dos sindicatos de trabalhadores, de pequenos comerciantes — todos os que são afetados, pela perda de emprêgo ou de clientela, com as reduções de despesas militares.¹³⁶ Para êstes, comenta Norman Cousins, pouca diferença faz se o estabelecimento que os interessa está fabricando uma arma ultrapassada, uma solução que a tecnologia tornou obsoleta e que, por isso, não convém mais ao país. Seus sentimentos os encaminham naturalmente para o mecanismo que denominei "efeito de inércia": é lógico e é justo que os assalariados lutem pelo seu emprêgo e os pequenos comerciantes se preocupem com o emprêgo dos seus clientes. Senadores, deputados, jornalistas, autoridades locais e associações de classe explicitarão êsse estado de espírito.

5 — Efeito de consecutividade

Não será descabido falar, também, de um **efeito de consecutividade**, através do qual uma despesa de hoje cria ou impõe uma despesa de amanhã, indispensável ao funcionamento do serviço cuja existência a primeira ensejou: um investimento agora suscita, em seguida, um custo de operação.

Não obstante as modernas técnicas de programação levarem em conta, em relação a cada projeto, a despesa inicial de aquisição e implantação de um ativo e as despesas consecutivas decorrentes de seu funcionamento, com freqüência governos há que investem mais do que se dispõem depois a normalmente operar: instalam, assim, sobrecarregando o orçamento, capacidade ociosa. Um exemplo, no Brasil: os numerosos hospitais construídos ao longo do Rio São Francisco, dos quais poucos vieram, de fato, a funcionar.

O desconhecimento do, ou o desprezo ao "efeito de consecutividade" se complica nos casos de acôrdos ou convênios de assistência entre dois governos: há a tendência de o govêrno beneficiário aceitar e aplicar os recursos que o outro govêrno lhe propicia, sem ambos se lembrarem de que as despesas consecutivas ficarão a cargo daquele que dos dois deve ser o mais pobre. Um exemplo: o hospital de tuberculose cons-

136) Cousins, Norman. *Planning for Prosperity*. In Bolton, ob. cit., pág. 176.

truído com recursos do govêrno federal em Manaus, sem que, uma vez pronto, tivesse o Estado do Amazonas capacidade financeira para operá-lo. Outro exemplo: as escolas que ficaram fechadas pelo Brasil afora, sem que os Estados tivessem meios para fazê-las funcionar, depois de construídas e entregues pelo Govêrno Federal, com recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário, administrado pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), do Ministério da Educação e Cultura.

Um testemunho doloroso de quanto se contraria o efeito de consecutividade entre nós, investindo em obras que não são aproveitadas, encontra-se em um levantamento feito pelo Instituto de Serviço Público¹³⁷ órgão vinculado à Escola de Administração da Universidade da Bahia. Esse estudo, que arrola também obras paralisadas, somente quanto a obras concluídas e não aproveitadas identificou na Bahia as seguintes:

Escolas	26
Ginásios	13
Postos de Saúde e Puericultura	13
Hospitais	19

Estes números evidenciam a disposição de investir temerariamente, sem pensar nas condições e nos custos futuros, indispensáveis à operação das instalações inauguradas.

Nos países subdesenvolvidos, sem suficiente maturidade política, esta **propensão para a obra nova**, de que tantos governantes ficam possuídos, desdobra-se em duas perspectivas igualmente adversas: por um lado, como se acentuou, ignora o acréscimo futuro de custos e, por outro lado, muitas vêzes envolve o abandono das obras iniciadas pelo predecessor ("efeito de descontinuidade").

Tôda inversão pública de hoje, insista-se, será despesa de custeio amanhã, despesa de custeio permanentemente renovada. Apesar de ser esta uma constatação óbvia, muitos administradores a esquecem, encontrando-se, de repente, responsáveis por "elefantes brancos" a que têm de alojar, nutrir e conter...

137) **Simpósio de Políticas Governamentais — Urbanismo — Documento Informativo.** Salvador, maio de 1965, Tabela IX e mapa 5.

Disto se pode tirar uma regra de conduta orçamentária: uma despesa não deve ser julgada apenas pela sua utilidade imediata comparada com seu montante atual; na sua apreciação há que pensar no que ela representa como ponto de germinação de novas despesas. Para o conhecimento do ônus real sobre a comunidade deve-se computar, pois, além da despesa original, as despesas complementares que dela decorrem.

Um exemplo gritante do desatendimento desta regra tem sido a construção de pequenos ramais manifestamente deficitários, incorporados a estradas de ferro em processo de descapitalização: sua precária e discutível utilidade, agravada pelos custos não compensados de operação, em muitos casos, jamais justificaria o investimento. E algum dia, prevalecendo o bom senso, virá a despesa saneadora de arrancar os trilhos, em proveito de uma outra qualquer solução de transporte.

6 — Efeito de descontinuidade

Há governantes e administradores que, por vaidade e ciúme ou conveniência política associada à falta de espírito público, não prosseguem ou prosseguem mal as iniciativas de seus antecessores, preferindo dedicar-se a novas iniciativas, a que seus nomes estarão vinculados. Chamarei a esta tendência, infelizmente tão comum no Brasil, de "efeito de descontinuidade".

Em termos econômicos, sua consequência é o desperdício com a imobilização improfícua de recursos em projetos que nunca chegam ou demoram a chegar a seu término.

A "propensão para a obra nova", a que já fiz menção, se articula assim com o "efeito de descontinuidade".

Ocorre o "efeito de descontinuidade", também, nas alterações bruscas de orientação relativa a determinados serviços ou empreendimentos, consagrando-se a nova política pela solução de corte drástico de créditos.

7 — Efeito de atomização e dispersão

Chamarei de "efeito de atomização e dispersão" a tendência:

- a — para a especificação exagerada das dotações orçamentárias, desdobradas em graus sucessi-

vos, com a evidenciação de pormenores administrativos irrelevantes;

- b — a alocação pulverizada e esterilizante de recursos, a inúmeros objetivos ao mesmo tempo, especialmente objetivos de restrito interesse local ou paroquial, impedindo ou dificultando as dotações ótimas em favor de objetivos gerais prioritários.

Na primeira hipótese, congestionam-se o documento orçamentário de cifras e cifras de duvidosa ou nenhuma utilidade e se nega flexibilidade à administração, sendo bem conhecidas as consequências funestas que traz para a gestão a rigidez das dotações.

Na segunda hipótese, perde-se o sentimento de hierarquização de objetivos, conotação conceptualmente indissociável de idéia de orçamento anual.

A primeira hipótese resulta de uma inadequada técnica de elaboração do orçamento; a segunda hipótese, tanto de inadequada técnica como de maus hábitos políticos.

No caso de excessiva fragmentação da despesa por inadequação técnica, o remédio é adotar um novo método de apresentação do documento orçamentário. A solução recentemente implantada no Brasil é correta: a lei orçamentária especifica as dotações até certo nível; o desdobramento a seguir cabe ao Poder Executivo.

A excessiva fragmentação da despesa por maus hábitos políticos teve um triste exemplo no Brasil: chamei a isto, em outro ensaio, de "gafanhotoismo orçamentário".¹³⁸

Além de outras formas de exercício da atomização e dispersão das dotações, chegamos ao requinte de ver estabelecido, como prática institucionalizada, o rateio de verbas entre congressistas, a cada qual cabendo uma quota, para alocar como fôsse de sua preferência.

O próprio Executivo já deixa, em sua Proposta Orçamentária, certo volume de recursos sem destinação, a fim de

138) Bittencourt, Agnello Uchôa. **Aspectos sociais e políticos do desenvolvimento regional**. Manaus, Sérgio Cardoso & Cia. Ltda. (Editôres), 1962, pág. 62.

que sejam "distribuídos" mediante rateio, sem nenhum plano de conjunto, sem organicidade, sem sistematização, de acôrdo com centenas de inspirações não articuladas.

Nos Estados Unidos, noticiam os autores a existência do **pork barrel**, isto é, a alocação indisciplinada de recursos, conseguida por congressistas de prestígio ou em posições propícias, para favorecimento de empreendimentos e serviços de interesse exclusivo de seus distritos eleitorais. A aprovação dessas autorizações era obtida "com precisão mecânica" (Buck), através do **logrolling**, ou seja, a votação com entendimento prévio dos grupos interessados, um votando a favor do outro.¹³⁹

8 — Efeito de hipervalorização de objetivos secundários

Os responsáveis e os interessados pelo funcionamento de um serviço têm a tendência de, restringindo seu horizonte, encarar a totalidade da organização através de uma ótica parcial e deformante, que é a do limitado campo de visão desse serviço, o "seu" serviço. Em consequência, fortalece-se a fidelidade a objetivos secundários, em detrimento da fidelidade aos objetivos gerais.

A tendência de cada Serviço, observa Ardant, é a de obter o máximo de créditos possíveis: "vê as necessidades às quais deve enfrentar; não cessa de ressentir a insuficiência dos meios dos quais dispõe, em relação às misérias a socorrer, aos progressos a promover, às obras a realizar. Ignora as insuficiências dos Serviços vizinhos e, por formação profissional, é conduzido a subestimá-las. Todo Serviço tenderá pois a pedir o máximo, geralmente mais do que a coletividade lhe pode conceder."¹⁴⁰

O fenômeno é bem conhecido, tanto na Administração Pública, como nas empresas. March e Simon¹⁴¹ explicam esta

139) Buck, A. E. **El presupuesto en los gobiernos de hoy**. Trad. de Mario A. de Tezanos Pinto. Buenos Aires, Impresores Penser, 1946, pág. 52 e Burkhead, Jesse, **Government budgeting**. New York, John Wiley & Sons, 1956, pág. 322. Excelente descrição do **logrolling** e do **pork barrel** encontra-se em Octacílio Alecrim, **O Sistema do Veto nos Estados Unidos**. Rio, Instituto de Estudos Políticos, 1954, págs. 145-160.

140) Ardant, ob. cit., pág. 462.

141) March e Simon, ob. cit., págs. 188-191.

“tendência dos membros de uma unidade da organização de avaliarem a ação apenas em termos de subobjetivos, mesmo quando estes se encontrem em conflito com os alvos da organização em geral”, identificando três mecanismos que a agravam, o primeiro deles de exclusiva elaboração subjetiva, os dois outros resultantes da interação com o contexto social (a organização e seu ambiente).

O primeiro mecanismo de ordem psíquica diz respeito à percepção seletiva e à racionalização. Importa a percepção seletiva na propensão de as pessoas enxergarem melhor ou somente enxergarem o que está de acordo com os seus termos de referência. E a racionalização é a interpretação preconhecida dos fatos, mediante esforço para acomodá-los ao quadro de referências da pessoa.

O segundo mecanismo diz respeito ao conteúdo condicionado da informação recebida, baseando-se a percepção não no conhecimento direto de todos os fatos, mas em grande parte nas percepções de outras pessoas, passando pois a informação por um processo de filtragem. Como essas pessoas podem ter o mesmo ou semelhante quadro de referências, as filtrações ocorrem no mesmo sentido de nossa percepção, terminando em reforçá-las.

O terceiro mecanismo reside na divisão de trabalho, que suscita uma “exposição seletiva aos estímulos do ambiente”.

O reflexo orçamentário desta propensão é o que proponho chamar de “efeito de hipervalorização de objetivos secundários”, que se concretiza na medida em que:

- a) responsáveis e interessados disponham de suficiente capacidade decisória, determinação para usá-la e habilidade para pôr as regras do jogo funcionando a seu favor;
- b) não haja forte e lúcida coordenação central, apta a resguardar o equilíbrio de atendimento dos objetivos secundários, coordenação cuja responsabilidade seria a de promover o prevalecimento dos objetivos gerais.

O prestígio e agressividade de alguns administradores, superpondo-se à incapacidade técnica e à falta de força

do sistema orçamentário (os órgãos que elaboram a Proposta), podem fazer com que recebam mais copiosas dotações os seus serviços, não pelo mérito dos programas, mas pela forma com que foram defendidos.

Às vêzes um objetivo secundário tem tal apoio que consegue escapar à hierarquização anual pelo orçamento: é o caso (já visto) dos fundos especiais. Um fundo especial vincula-se sempre a um objetivo secundário, pôsto ao abrigo das vicissitudes da formulação orçamentária anual. Se dependesse dos desejos de cada administrador, cada repartição teria seu fundo próprio.

Em grande parte, a hipervalorização dos objetivos secundários se deve à estanqueidade dos serviços. Henri Déroche, em observação sôbre o caso francês, mais ou menos extrapolável para muitos outros países, identificou uma atitude de xenofobia nos pequenos clãs que se formam nas repartições públicas. "Os desejos de autonomia e supremacia os fazem armar-se uns contra os outros em uma guerra surda e desleal. Cada qual tem a pretensão de promover sôzinho o bem comum, em uma expansão totalitária."¹⁴²

Nos Estados Unidos, o problema tornou-se particularmente delicado na convivência do Exército, Marinha e Fôrça Aérea, quando em 1947, pelo "National Security Act", foram criados a Secretaria da Defesa e o Estado-Maior Conjunto, destinados a coordenar e integrar as três Fôrças. "Mas as rivalidades entre estas, no referente às dotações orçamentárias, eram de tal natureza que os Chefes de Estado-Maior, mesmo sendo-lhes acrescentado um Presidente enérgico, não conseguiam realmente desenvolver de modo coerente um conjunto de planos estratégicos. O melhor que se achava a seu alcance era chegar a soluções conciliatórias — como a divisão dos recursos orçamentários esperados em três partes iguais e deixar cada Fôrça Armada gastar cquêle dinheiro como quisesse — ou então concordar com um orçamento e programa de proporções tão elevadas que a liderança política do país se inclinasse a rejeitá-los ou reduzi-los."¹⁴³ O General Taylor, que viveu o prob'ema, o resumiu assim: "na verdade colocamos um saco com 40 bilhões

142) Déroche, Henri, ob. cit., págs. 292-294.

143) Kaufmann, William, ob. cit., pág. 30.

de dólares diante de quatro homens interessadíssimos em seu conteúdo e lhes pedimos que concordem sobre como dividi-los. Isso é pedir algo quase impossível, quer estejam tais homens em uniforme ou não".¹⁴⁴

Quando o Sr. McNamara assumiu o cargo de Secretário de Defesa, no início da administração Kennedy, chegou a diagnosticar os resultados de tal situação como "caóticos".¹⁴⁵ São notáveis os seus esforços, e os de sua equipe, para criar, no Pentágono, um processo congruente de tomada de decisões, com a obtenção do equilíbrio e, melhor, com a Integração dos objetivos secundários dentro de um sistema lógico, sob o primado de objetivos de fatos gerais; neste estôrgo, exerceram papel relevante as modificações das regras do jogo sobre matéria orçamentária.

O "efeito de atomização e dispersão" (visto anteriormente) talvez seja um caso-limite do "efeito de hipervalorização dos objetivos secundários". Suponho, entretanto, que cada qual apresenta suficiente especificidade conceptual, a ponto de justificar tratamento à parte.

Uma causa coadjuvante comum pode, aliás, ser apontada: em geral os cidadãos não se interessam pelo orçamento como um todo, ou pelas políticas gerais que o orçamento reflete, incidindo seu interesse antes em temas restritos e localizados: a ponte A, a escola B, a estrada C, a pavimentação da rua D. A ponte, a escola, a estrada, a rua pavimentada estão mais próximas, afetam de forma direta a sensibilidade do cidadão, o seu conceito de bem-estar; ao passo que certos temas, como o custeio do Serviço Diplomático, parecem-lhe distantes e difusos. O cidadão médio, o homem comum, estará disposto a conversar com o "seu" vereador, o "seu" deputado ou o "seu" senador, pedindo-lhe aqueles melhoramentos, de interesse local; mas é provável que não se disponha a incomodar-se para defender mais recursos para a Representação Externa ou o Reaparelhamento Naval. E, assim, porque o horizonte das motivações do homem comum é limitado, as suas aspirações tendem a dizer respeito a objetivos clânicos ou paroquiais; em consequência de suas bases eleitorais, os políticos recebem estímulos fragmen-

144) *Apud* Kaufmann, William, ob. cit., pág. 42.

145) *Apud* Kaufmann, William, ob. cit., pág. 40.

tários a alimentar o "efeito de hipervalorização dos objetivos secundários" e o efeito de atomização e dispersão.

9 — Efeito de complementaridade

Vale mencionar, ainda, o **efeito de complementaridade**, a contingência de uma despesa determinada sòmente produzir os seus melhores resultados se outra despesa correlata fôr também empreendida. Exemplo de um caso extremo: de nada vale gastar com um pôrto, se também não se gasta com implantação do sistema de transporte que o conectará com o interior. Atacar um programa e não atacar o outro é reduzir muito ou anular a possibilidade de o primeiro atender às conveniências do país. Como Ardant bem sintetizou: "A utilidade de tal despesa depende da existência de tal outra".¹⁴⁶

Ainda um exemplo — a construção de escolas e a formação de professôres são despesas complementares: as primeiras ficarão fechadas se o govêrno não tiver cuidado, em tempo, da criação das equipes destinadas a fazê-las funcionar.

A existência do pôrto e da escola passa a ser um desafio, uma tentação ou um pretexto para fazer as estradas e formar os professôres, até porque o pôrto sem navios e a escola sem alunos podem excitar de forma adversa a opinião pública e os sistemas de interêsses afetados.

A idéia de complementaridade comporta uma escala de graus desde a **complementaridade difusa**, implícita na criação de "economias externas" (suscitadas por um empreendimento nôvo em relação a outro existente ou por dois empreendimentos novos, um em relação ao outro), até a **complementaridade estrutural**, que se manifesta negativamente na impossibilidade ou dificuldade extrema de operação de um empreendimento por falta de outro.

Caracterizemos os dois conceitos.

Transpondo para o campo das finanças públicas, em generalização a tôdas as despesas do govêrno, a conceituação que Chenery formulou para indústrias isoladas, pode ser dito que os empreendimentos A, B e C proporcionam economias ex-

146) Ardant, ob. cit., pág. 471.

ternas para os empreendimentos K, L e M se os investimentos A, B, e C causam um decréscimo no custo de atendimento das procuras dos produtos de K, L e M.¹⁴⁷

Os serviços públicos, do mesmo modo que proporcionam economias externas para a iniciativa privada, criam economias externas uns para os outros. Por exemplo: o Correio Aéreo Nacional, do Ministério da Aeronáutica, facilita a gestão e diminui o custo de outros Ministérios. Dos outros Ministérios, em geral: isto é, trata-se de uma vantagem ampla, que não é proporcionada com exclusividade a um serviço específico, mas a todos os serviços, que de resto não ficariam impedidos de funcionar se o CAN não existisse. Caso, pois, de complementaridade difusa, segundo a terminologia aqui proposta.

Um caso, ainda, de complementaridade difusa: na mesma época em que o governo brasileiro encomendava o couraçado "Rio de Janeiro", encomendava também a construção do dique da Ilha das Cobras, subdimensionado em relação àquele vaso.¹⁴⁸ Em consequência, o "Rio de Janeiro" não ficaria impedido de operar, mas somente poderia ser docado no exterior, com dispêndio de divisas. Um dique maior lhe viria a ser o que hoje chamamos de "economia externa", bem de acôrdo com a definição de Chenery.

O exemplo da escola e dos professores configura a hipótese da complementaridade estrutural. Outro exemplo de complementaridade estrutural: um programa habitacional e o aumento da oferta local de serviços públicos (água, energia, esgoto, etc.). Empreender o primeiro sem prover os últimos importa em uma espécie de favelização cara, não se obtendo das despesas com a construção de casas o máximo proveito social.

O "efeito de complementaridade" supõe, como se vê, a articulação dos propósitos, uma visão ampla, orgânica e integrada dos problemas e a sincronização dos meios que visam resolvê-los: a complementaridade estrutural de uma despesa em

147) Chenery, Hollis B., "La interdependencia de las decisiones de inversion" In Moses Abramovitz e outros. **La Asignacion de los Recursos Economicos**. México, Centro Regional de Ayuda Técnica (AID), 1964, pág. 116.

148) Relatório do Almirante Joaquim Marques Baptista de Leão, Ministro da Marinha, apresentado ao Presidente da República. Rio, Imprensa Nacional, 1911.

relação a outra engendra a situação de, adotado um propósito, impor-se adotar o outro. Se existe uma despesa e a outra não existe, a comunidade viu-se sangrada de recursos em pura perda ou sem proveito adequado: a utilidade da despesa não complementada, sendo pouca ou nenhuma; a desutilidade social representada pela absorção de recursos dos particulares não terá sido compensada — os particulares deixando de gastar no que lhes aprouvesse e o Estado gastando em pura perda.

A falta de planejamento governamental e de um instrumental adequado de informação e análise conduz tantos governos a despender muito sem todavia liquidar os pontos de estrangulamento da economia e da administração, antes agravando-os ou criando novos. Uma política orçamentária judiciosa, que só pode existir com planejamento idôneo, teria de aperceber-se da complementaridade de programas e portanto de despesas, a fim de obter a máxima vantagem social dos orçamentos. Seria, assim, premissa indispensável na formulação de um orçamento a concepção de que tais e tais opções são solidárias. Sem esta cautela a remoção dos pontos de estrangulamento será mais cara, mais lenta e menos perfeita.

10 — Efeito de exclusão

Pelo **efeito de exclusão**, considera-se como sacrificada uma alternativa, e assim a despesa que a representaria, se outra alternativa foi adotada e, pois, dotada no orçamento.

Trata-se de um mecanismo que funciona em sentido contrário ao do "efeito de complementaridade". Neste, uma despesa atrai a outra; no "efeito de exclusão", uma repele a outra.

Entende-se que as despesas que se excluem podem dizer respeito a propósitos contrários ou a formas ou processos diferentes de atender ao mesmo propósito, convindo distinguir duas situações: 1) se a despesa repelida iria inscrever-se pela primeira vez no orçamento; 2) se a despesa repelida já vem sendo contemplada em sucessivos orçamentos. Em ambas as hipóteses, pode ocorrer uma situação friccional entre grupos econômicos, políticos ou administrativos rivais, ou titulares inspirados e motivados por concepções técnicas conflitantes; mas, na segunda

hipótese, a luta tende a ser mais árdua porque envolverá, por certo, hábitos e um sistema de interesses implantado, que terão, talvez, de ser removidos.

Na medida em que atue a racionalidade, prevalece o "efeito de exclusão" — a êle submetendo-se o processo decisório; mas se (na 2.^a hipótese) os hábitos consolidados ou os interesses constituídos reagirem na defesa da solução vigente e vencerem, terá prevalecido o "efeito de inércia".

Um exemplo do efeito de exclusão pode ser apontado no esforço de McNamara para conseguir um caça tático útil ao mesmo tempo para a Marinha e para a Força Aérea. Esse avião, o TFX, excluía os projetos paralelos que vinham sendo desenvolvidos com grandes gastos pelas duas Forças e evitaria, pois, a duplicação de custos. Uma tempestade seguiu-se a essa decisão, quando foi complementada pela de dar o contrato ao consórcio Grumman-General Dynamic e não ao grupo concorrente Boeing, com a consequência de favorecer e estimular comunidades no Texas e Long Island, onde estão as fábricas do grupo vitorioso, em detrimento das comunidades de Seattle (Washington) e Topeka (Kansas), onde estão as do grupo derrotado.¹⁴⁹

Um exemplo, ainda, do "efeito de exclusão" pode ser apontado na França: a "apaixonada querela" (diagnóstico de Bernard Chenot) entre **Hydrauliciens** e **thermiciens**, isto é, a controvérsia técnica entre os partidários da política de grandes barragens e os da construção de usinas à base de carvão mineral, controvérsia que veio a temperar-se de influências políticas e interesses industriais.¹⁵⁰

11 — Efeito de expansão e diversificação

Pode-se, ainda, falar no **efeito de expansão e diversificação**, segundo o qual, ao longo do tempo, os orçamentos refletem a evolução do papel do Estado e as alterações da sua

149) Kaufmann, ob. cit., págs. 236-240; Jack Raymond. **O poder do Pentágono**. Tradução de J. C. Marques. Rio, Saga, Vol. 2.^o, págs. 217 e 218; Theodore White, "McNamara diante do Pentágono". In **Jornal do Brasil** de 19-5-1963.

150) Chenot, Bernard. **Les Entreprises Nationalisées**, Paris, Presses Universitaires de France, 1956, pág. 52.

instrumentalidade ampliam-se as responsabilidades anteriormente aceitas e surgem motivações novas, às vêzes insuspeitadas há poucos anos atrás. Êste efeito corresponde à conhecida lei de Wagner ou "lei da extensão crescente das atividades públicas"¹⁵¹ hoje suficientemente comprovada por evidências empíricas: o aumento das despesas públicas decorre do aumento das funções do Estado. À proporção que aumenta a participação do Estado na vida das sociedades e progride a tecnologia, as despesas antigas se agravam e novas despesas aparecem e se fazem imperativas. No orçamento inglês, a concepção política do "Welfare State" trouxe para o Estado responsabilidades (e, pois, gastos) que antes apenas germinavam como aspirações doutrinárias de poucos. Nos orçamentos americano e russo, principalmente, a corrida espacial cria despesas em níveis espantosos: nem sequer seriam imagináveis há vinte anos, e hoje já são virtualmente inevitáveis — nenhum govêrno ousaria delas recuar.

Por outro lado, reflete-se no orçamento a conhecida "lei de Parkinson": a tendência de o número dos funcionários aumentar com aceleração maior que o aumento das necessidades públicas a atender. Isto se deveria a duas causas, verificáveis em todos os países, tanto nos serviços públicos como nas emprêsas: a) cada supervisor procura aumentar o número de seus subordinados; b) os funcionários criam serviços uns para os outros.¹⁵²

Esta tendência encontra um fator externo de impulsão nos hábitos de clientelismo político, particularmente atuantes nos países subdesenvolvidos. Nestes ocorre, segundo aquêle mecanismo de causação circular cumulativa descrito por Myrdal, uma causa econômica para o clientelismo: porque não há empregos novos, devido à insuficiência de novos investimentos, a fôrça de trabalho, cada ano acrescida pelo aumento de população, não encontrando colocação na indústria e no comércio (represados pelo subdesenvolvimento), procura emprêgo nos ser-

151) Wagner, A. *Traité de la Science des Finances* — Trad. de Henry Vouters. V. Giard & E. Brière ed., Paris, 1909, vol. 1, pág. 88.

152) Parkinson, C. Northcote, *A Lei de Parkinson na Sociedade, na Política, nos Negócios*. Trad. de Silveira Sampaio, São Paulo, Livr. Pioneira Editôra, 1964, págs. 3-12.

viços públicos, mediante patrocínio político. Há, assim, na base da sociedade mesma, forças pressionando a estrutura do poder para a obtenção de empregos. E cada nôvo funcionário público dêste modo nomeado, sem corresponder a uma necessidade real dos serviços, vai absorver recursos do orçamento e, pois, agravar a escassez de recursos para investimento, característica dos países subdesenvolvidos. O clientelismo, ao mesmo tempo que resulta do subdesenvolvimento, acentua-o.

Esta proliferação da força de trabalho empregada pelo Governo representa apenas quantidade, em detrimento da qualidade. E como há limitação dos créditos orçamentários, o salário médio situa-se em níveis baixos, impedindo que o Governo obtenha no mercado de trabalho ou conserve elementos capazes, quando dêles necessita para as tarefas e responsabilidades de uma política de desenvolvimento.

12 — Efeito de nivelção e irreversibilidade

Finalmente, um **efeito de nivelção e irreversibilidade** parece ocorrer quando o sistema tributário, tensionado pelas necessidades e condições excepcionais de uma guerra, não volta a seu nível anterior com a recuperação da paz, ensejando ao governo uma incitação para gastar, uma incitação que leva a igualar pela despesa a margem de recursos agora disponíveis (porque liberados da corbentura das despesas da guerra). Dir-se-ia que a despesa se nivela pela receita: ocorre a inércia da receita (manutenção das alíquotas dos tributos) e despesas novas crescem para substituir as despesas de guerra.

Peacock e Wiseman, testando a "lei de Wagner" à luz das estatísticas inglesas, admitiram sua validade, oferecendo todavia uma explicação nova: as despesas aumentariam porque as receitas aumentam.¹⁵³ Pelo fato de que o nível das despesas se deslocaria, acompanhando o das receitas, deu-se a êste movimento o rótulo de "efeito de deslocamento" (**displacement effect**), que Eckstein registra. Prefiro o rótulo de "efeito de nivelção e irreversibilidade", que me parece mais descritivo.

153) **Apud** Eckstein, ob. cit., pág. 7.

Eckstein cceita que esta teoria corresponda à experiência britânica, aceitando-a ainda, com restrições, como aplicável ao caso americano: à parte as guerras, as despesas oscilariam mais ou menos de acôrdo com as receitas.

Não se deve omitir, entretanto, que com as guerras e depressões alteram-se princípios e responsabilidades, desatam-se fôrças, criam-se novas tensões, surgem desafios novos. A consequência natural é o aumento de despesas.

Por certo, o govêrno enfrentaria maiores dificuldades para atender às necessidades ampliadas ou às novas necessidades se tivesse de pleitear um agravamento da tributação. É possível que algumas restassem desatendidas. Mas se já se encontra a economia acomodada a um sistema tributário ampliado, apenas aproveita a margem livre.

SUMMARY

Theory of the Budgetary Option: The Decision-Making Process in Public Finances

In this essay the author attempts to present and systematize some observations about the decision-making process in governmental budgeting. In order to gain insights into this complex process it is necessary to utilize an inter-disciplinary approach. The political reality in which a country finds itself provides one set of parameters which act as outer limits, within which the decision-making process must occur. Another element which is important in the understanding of the decision-making process with regard to public finance is the administrative factor. A country's administrative structure will influence the budgeting process. Also to be considered as important in understanding the process is the economic factor, which represents the choice — in terms of scarce resources — of various alternatives. These three factors — the political, the administrative and the economic — are combined into what the author calls the financial factor. This represents the final result in financial terms of the three determining factors.

In discussing the motivations and purposes of government expenditures the author discusses those expenditures that arise out of public necessity. There is a basic minimum of expenditures that the government must incur out of public necessity, since collective necessities are obviously greater than individual necessities. From these minimal expenditures we ascend the scale to those expenditures that are designed to maximize social welfare. Once again the author makes the distinction between individuality and collectivity; there is a difference between maximum individual welfare and maximum social welfare. Thus it falls to the state to maximize social welfare with its expenditure policy.

Many successive decisions, elaborated at various hierarchical levels, are presented as the choices between competing proposals for expenditures. The choice between these various advocated expenditure projects constitutes the budgetary option. In reality there will be present many options or alternatives, and the content of these options will be expressed in the form of the different categories of proposed expenditures.

The form in which the choice is made by the government between the various contending expenditure proposals is theoretically the same as the manner in which an individual decides how he will allocate his income between the different types of desired expenditures. The government, like the individual, will strive to maximize the benefits gained from an expenditure while minimizing the costs of that expenditure. Theoretically also, the government, like the individual, will seek to equalize the marginal utilities derived from the many expenditures made

In addition to expenditures made in the rational manner of equalizing the marginal utilities of these expenditures the government is also likely to make irrational expenditures. Just because expenditures conduct can be rationally worked out, it does not necessarily follow that the conduct will be entirely rational.

In discussing the administrative machinery in which the budgetary decision takes place, the author briefly compares the budgetary decision-making hierarchies of Brazil, the United States, and France. This administrative machinery in many

ways sets the boundaries for the rules of the game in the budgetary process.

The integration of the choices or options essentially is the core of the decision-making process. Different levels of power are important in the formation of the decision or decisions and as such these power configurations constitute an important element in the rules of the game. Custom, coercion and consent are also significant elements depending on the institutional structure of the society.

In analysing the outcome of the final choice in the budgetary process, the author discusses certain tendencies that affect that choice or option. In this regard he treats a number of effects. First, there is the well-known demonstration effect that also influences the behavior of government budgeting. Similarly, there is what the author calls the assertion effect, which possesses a distinct competitive, rather than an imitative character. Next the author mentions three related effects of inertia, consecutiveness, and discontinuity. Also to be considered as important in the shaping of governmental expenditures are the effects of dispersion and of overvaluation of secondary objectives. The effect of complementarity, which stresses the importance of external economies in investments, is also a factor influencing the budgetary option. In addition, the author concludes by discussing the relevance of the effect of exclusion, the effect of expansion and diversification, and the effect of leveling and irreversibility in the formation of the budgetary decision.

