

A estrutura de despesas governamentais e o desempenho do setor público*

FERNANDO A. REZENDE DA SILVA**

1. Introdução; 2. Abordagem usual (investimento versus despesa de consumo); 3. Reserva de receitas de impostos e estrutura da despesa pública; 4. Estudos sobre os determinantes das despesas públicas; 5. Despesas versus resultados; 6. Papel do governo como empregador; 7. Sumário e conclusões.

1. Introdução

A avaliação empírica do desempenho governamental apóia-se freqüentemente na análise da estrutura das despesas públicas. De modo geral, o estudo da alocação de recursos públicos por tipo de despesas, setor de atividades e região, juntamente com a análise das mudanças estruturais, que ocorrem num determinado período de tempo, encontra-se entre as evidências empíricas mais importantes para a avaliação do grau de adequação da atividade governamental às necessidades reais da população.

Devemos considerar, entretanto, que tal abordagem encerra algumas limitações importantes. Primeiro, a ênfase nas despesas leva a negligenciar as implicações econômicas e sociais da atividade financeira considerada. Segundo, o estudo das despesas públicas refere-se apenas à intervenção direta do governo na economia e não considera os efeitos de um grau

* Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, promovido pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, de 27 a 30 de maio de 1975.

** Técnico do IPEA.

crescente de intervenção indireta. Terceiro, a análise *ex post* das despesas governamentais admite que os formuladores de política têm completa liberdade em relação à alocação dos recursos disponíveis.

Embora as duas primeiras limitações sejam tão importantes quanto a terceira, o assunto principal deste trabalho é o grau de liberdade na alocação dos recursos públicos. Salientamos aqui que o que temos chamado de abordagem usual para avaliar a eficiência governamental condiciona a estrutura das despesas públicas. Levando em consideração que os critérios preestabelecidos de eficiência determinam a composição das despesas, não é possível fazer uma avaliação acurada da atuação governamental mediante a análise *ex post* dos dados sobre despesas.

2. Abordagem usual (investimento versus despesas de consumo)

A abordagem usual em relação à eficiência governamental refere-se principalmente à ênfase nas despesas de capital, dada a importância do setor público no processo de acumulação de capital nas economias em desenvolvimento. Além disso, a minimização das despesas operacionais é considerada, do ponto de vista puramente administrativo, como outro passo importante na busca de maior eficiência.

A ênfase na acumulação de capital é relacionada aos objetivos do crescimento econômico. Como se sabe, as mais simples formulações teóricas estabelecem uma relação direta entre o crescimento do PIB e a taxa de acumulação de capital, de maneira que um aumento da participação das despesas de investimento no total das despesas governamentais sempre poderia ser considerado uma contribuição positiva à aceleração da taxa de crescimento. Deixando de lado a controvérsia sobre a relação entre a acumulação de capital, o crescimento do PIB e o desenvolvimento econômico, é importante salientar que a ênfase nas despesas de capital pode levar a sérias distorções, dependendo do nível de agregação da análise.

Deve-se enfatizar, em especial, que deveríamos examinar mais cuidadosamente o significado exato da expressão *despesa de capital*. Neste agregado estão incluídos, entre outros, os seguintes tipos de despesas: obras públicas para infra-estruturas de desenvolvimento; aquisição de bens de capital, mobiliário e automóveis; e construção de edifícios públicos. Levando em conta que a destinação de uma certa percentagem de recursos para despesas de capital pode ser encarada como um meio de forçar o aumento nas poupanças governamentais, poderíamos nos perguntar se não temos enfatizado demasiadamente a necessidade de aumentar a poupança total sem nos preocuparmos com a sua aplicação, isto é, a exigência legal poderia ser cumprida se a importância despendida fosse classificada *a posteriori* como despesa de capital, independentemente de considerações sobre o tipo de investimento realmente feito.

Tal procedimento, por um lado, conflita com a suposição de que a simples existência de poupanças não é condição suficiente — apesar de necessária — para aumentar a taxa de crescimento econômico. É ainda necessário que os recursos disponíveis sejam utilizados para financiar a expansão de atividades produtivas e não desviados para investimentos especulativos ou despesas ostentatórias.

Na literatura sobre desenvolvimento econômico, reconhece-se que nos países de baixa renda pode haver poupanças substanciais que não são, entretanto, canalizadas para investimentos produtivos, sendo, ao invés, aplicadas a grandes latifúndios rurais ou a acumular pedras preciosas, comprar moedas estrangeiras, e assim por diante. Nesse caso, o potencial de poupança não seria útil do ponto de vista do desenvolvimento econômico, a menos que o governo decidisse interferir por via do sistema tributário ou outros incentivos para investimento. O mesmo tipo de comportamento poderia ser observado no setor público se pretendêssemos forçar um aumento no total de poupanças, reservando parte da receita proveniente de impostos para despesas de capital. Se os recursos para despesas de capital forem usados para financiar a construção de edifícios públicos, compra de novos automóveis para uso no serviço público e outros projetos desta natureza, as exigências legais seriam satisfeitas, mesmo que a utilização dos recursos não fosse considerada a mais adequada do ponto de vista econômico.

Por outro lado, as demandas para reduzir despesas de consumo — principalmente as de pessoal — são condicionadas, por uma abordagem micro-econômica à eficiência operacional. Partindo desse ponto de vista, as atividades governamentais serão mais eficientes à medida que possam reduzir o desperdício dos recursos financeiros necessários ao funcionamento de um órgão específico. Enfatiza-se sempre a necessidade de reduzir despesas de pessoal, mais importante componente das despesas governamentais de consumo. Poder-se-ia argumentar que a utilização dessa abordagem parcial na avaliação do desempenho governamental, que enfatiza a minimização dos custos operacionais, pode levar a sérias distorções. Por exemplo, a preocupação com a redução das despesas de pessoal pode levar à adoção de técnicas de uso intensivo de capital no setor público, o que não seria um procedimento adequado dentro da perspectiva de aumentar o número de empregos.

A ênfase nesses dois critérios — aumento de despesas de capital e minimização de custos operacionais — condiciona, por meio da reserva de receita proveniente de impostos, as decisões sobre a alocação de recursos do setor público. Tendo em mente esses dois critérios de eficiência e admitindo que os órgãos não estão realmente capacitados para tomar decisões adequadas, as autoridades decisórias da cúpula procuram garantir, *a priori*, os resultados desejados, mediante a vinculação de certos tipos de impostos a programas específicos e/ou o estabelecimento de condições para a alocação das receitas governamentais por setores ou categorias.

3. Reserva de receitas de impostos e estrutura da despesa pública

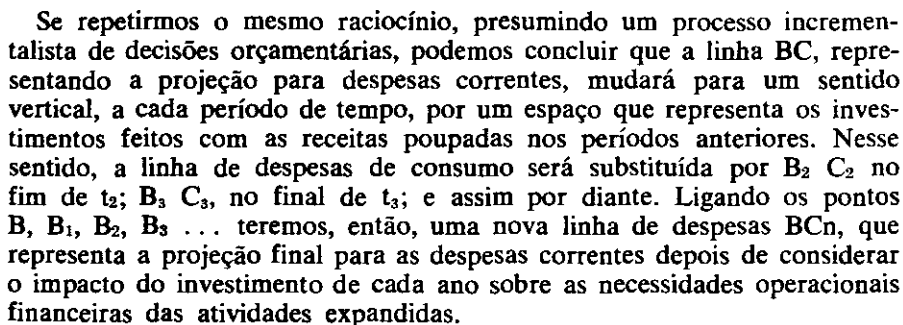
As implicações setoriais da exigência de destinar certa percentagem da receita a despesas de capital relaciona-se à discussão sobre o papel do setor público na política de desenvolvimento econômico. De acordo com um ponto de vista amplamente defendido, os investimentos públicos devem concentrar-se em projetos para desenvolver a infra-estrutura, principalmente nas áreas de energia e transporte. Como estes tipos de projetos são também aqueles que não irão exercer muita pressão sobre a futura alocação de recursos tributários para despesas operacionais, esta feliz coincidência contribuirá para que se alcance simultaneamente os dois critérios de eficiência normalmente usados na avaliação *ex post* do desempenho governamental.

É importante observar que a preocupação com impacto dos investimentos governamentais sobre a necessidade de expandir a despesa governamental é provavelmente um dos principais fatores que condicionam a estrutura dos investimentos públicos, isto é, mesmo que não haja qualquer exigência legal adicional em relação à distribuição setorial de recursos, haverá um incentivo para aplicar a maior parte das receitas de capital a projetos de infra-estrutura, considerando-se que os encargos financeiros deste tipo de investimento serão menos pesados em termos da necessidade de aumentar, mais tarde, as despesas de consumo.

As hipóteses do parágrafo anterior podem ser esclarecidas com a ajuda da análise do gráfico apresentado na figura única deste artigo. Nesse gráfico, OA representa as receitas totais disponíveis no ponto t_0 ; OB, os recursos necessários para cobrir as despesas que não podem ser facilmente reduzidas, as quais estimamos sejam iguais às despesas correntes; e AB, as poupanças disponíveis no ponto t_0 . Vamos imaginar agora que: a) as despesas correntes indispensáveis à manutenção dos serviços existentes (representados pela curva BC) sejam mantidas inalteradas, em termos reais;¹ b) que 1/8 das poupanças existentes se refira a recursos destinados a investimentos em educação e saúde; c) que a elasticidade da renda das receitas poupadas (EF) seja igual à elasticidade da renda da receita total (AD); d) e que, nos programas de saúde e educação, a relação entre a necessidade de aumentar *despesas de custeio* em decorrência de investimentos prévios seja igual a 1.

De acordo com essa hipótese, os investimentos feitos em educação e saúde no ponto t_0 (iguais a EB) exigirão que no próximo período (t_1) o aumento real das despesas de consumo seja igual aos recursos investidos. O aumento real nas despesas de consumo em t_1 será, então, igual a $B'_1 B_1$ ($B'_1 B_1 = EB$). Deste modo, uma nova projeção para despesas de consumo no final de t_1 dará origem a uma nova linha de despesas correntes $B_1 C_1$, correspondentes a um EB mais elevado, variação da linha original BC.

¹ Pressupomos que não haja capacidade ociosa no ponto t_0 e que as atividades que estão sendo desenvolvidas nesse período devam continuar indefinidamente.



A conclusão geral é que extrair de receitas tributárias a reserva necessária para investimento em programas como os de saúde e educação produzirá uma taxa de crescimento nas despesas operacionais muito maior do que a da despesa total, mesmo que se reduza progressivamente a capacidade de poupar e o grau de liberdade na alocação de recursos públicos.

Os resultados, então, parecem paradoxais. Uma medida adotada para forçar um aumento nas poupanças públicas pode, a longo prazo, contribuir para a redução da capacidade de poupar. Este resultado será mais rápido:

- a) quanto maior a elasticidade da renda da receita poupada em relação à elasticidade da renda da receita total;
- b) quanto menor o período de gestação dos novos investimentos;
- c) quanto maior o coeficiente usado para medir a necessidade de expansão das despesas correntes, por unidade de investimento.

É importante observar que as perspectivas relacionadas ao aumento nas despesas correntes podem afetar indiretamente as decisões governamentais no que diz respeito à dotação de investimentos públicos. Em primeiro lugar, o crescimento das despesas correntes pode ser adiado mediante subutilização da capacidade produtiva. Em segundo lugar, como a inauguração das obras públicas tem um impacto político maior que o funcionamento de serviços, os formuladores de decisões poderiam escolher entre dividir as poupanças disponíveis entre maior número de projetos, de modo que o fim do período de construção coincidisse com o final do mandato governamental correspondente. Deste modo, o impacto sobre despesas correntes seria postergado para o próximo período, quando as autoridades teriam de suportar o ônus político de reduzir o nível de investimentos para conseguir colocar os serviços expandidos em funcionamento. Em qualquer caso, os efeitos das reservas de receitas tributárias sobre a alocação de recursos para cobrir as despesas de capital não seriam eficientes, do ponto de vista econômico.

4. Estudos sobre os determinantes das despesas públicas

A pequena margem de liberdade na alocação de recursos públicos, derivada da reserva das receitas tributárias para as despesas de capital e da pressão para evitar um aumento das despesas de consumo, ajuda a explicar o insucesso da maior parte dos estudos que procuraram interpretar o comportamento das despesas públicas em termos econométricos usando variáveis que se presume sejam os indicadores da demanda por serviços públicos. Em geral, tais estudos procuram testar a hipótese de que a variação ocorrida no total de recursos aplicados a cada setor pode ser explicada pelo comportamento das variáveis econômicas e demográficas que presumivelmente devem revelar modificações na demanda por bens e serviços produzidos pelo governo. Em estudos como estes, as estimativas econométricas são influenciadas pelo fato de que a informação usada para medir a

variável dependente — despesa total em cada programa governamental — não representa, *de facto*, a demanda pelos serviços públicos, mas o nível de oferta, limitado pelos recursos totais disponíveis e as condições institucionais que afetam sua alocação setorial. Isto significa que a variação nas despesas governamentais por setor refletem, mais provavelmente, a alocação adicional de recursos para cada setor, como resultado do aumento nas receitas totais, acompanhando a elevação da renda *per capita*. As mesmas razões explicam porque a grande maioria dos estudos tem sido incapaz de identificar os efeitos das variáveis demográficas que influenciam a demanda por serviços públicos.

No caso de estudos que usam análise cruzada, o resultado pode também ser distorcido pela utilização de dados referentes a decisões tomadas em diferentes níveis governamentais ou a países em diferentes estágios de desenvolvimento. No estudo feito por Musgrave, a regressão entre diferentes tipos de despesa (consumo, transferências etc.) e tanto o produto interno bruto como a renda *per capita* produzem geralmente baixos coeficientes de regressão. Além disso, a despeito da hipótese, o coeficiente de correlação testado perde significação quando a amostra é dividida em dois grupos de países de acordo com seus respectivos níveis de renda, o que significa que os melhores resultados obtidos para o grupo como um todo são afetados pela significativa diferença na renda média dos dois grupos. Por outro lado, se existe alto grau de correlação entre o nível de desenvolvimento e o grau de urbanização, a composição etária da população etc., a análise cruzada não permite separar os efeitos dessas variáveis sobre a estrutura da despesa pública. Entretanto, não será surpresa se descobrirmos que os resultados geralmente restringem-se a enfatizar a existência de elevada correlação entre renda por função e renda *per capita*, insuficiente, portanto, do ponto de vista da análise.

Outra hipótese — a possibilidade de estimativas cruzadas afetadas pelas diferenças no sistema econômico — foi testada por Frederick Pryor, responsável pelas seguintes conclusões.²

a) O sistema econômico é importante para explicar as diferenças na percentagem dos recursos totais destinados a pesquisa e educação, mesmo que haja evidência adicional de que a importância desse fator diminuiu no período de 1956 a 1962. Entretanto, *em casos de defesa, saúde e bem-estar, o sistema econômico não ajuda a explicar as variações na percentagem de despesas em relação ao produto interno bruto.*

b) Na análise cruzada, o nível de desenvolvimento econômico, calculado mediante a renda *per capita*, não aparece como uma variável importante. A conclusão oposta é alcançada quando o autor usa análise de séries cronológicas, se bem que neste caso surjam problemas de multicolinearidade nas estimativas.

c) A importância econômica dos países — medida pelo total do seu produto nacional bruto — parece ser o principal fator na explicação das

² Pryor, Frederick L. *Public expenditures in communited and capitalist nations*. Homewood, Ill., Richard D. Irwin, 1968.

diferenças individuais em relação à participação das despesas de defesa no PIB. De outro lado, as despesas de saúde e bem-estar são afetadas principalmente pelo tempo de existência do sistema de previdência social, enquanto que a composição etária da população parece ser importante somente no caso de certos componentes das despesas de educação.

Estudo mais recente realizado por Joergen Lotz mostra maior preocupação com os problemas específicos de países em desenvolvimento. O importante, com relação ao estudo de Lotz, é que ele reconhece explicitamente que a limitação de receita é o fator mais importante na explicação das variações no total de despesas públicas por setor. Lotz usa a análise factorial na tentativa de justificar as variáveis que explicam o comportamento dos formuladores de decisões públicas em relação à alocação setorial de aumentos marginais da receita governamental. Suas principais conclusões são as seguintes:

- a) Despesas com bem-estar são particularmente importantes em países que experimentam intenso desenvolvimento econômico, o que se reflete nos aumentos da renda *per capita*, nível educacional e grau de monetização da economia.
- b) Despesas com saúde e educação tendem a ser mais importantes, em termos relativos, em países onde o nível de renda *per capita* é associado à importância do comércio exterior na economia. De acordo com Lotz isso acontece porque esses países, sendo abertos a uma influência maior do exterior, adequam seu padrão de despesa a padrões prevalecentes em economias mais desenvolvidas.
- c) Despesas para o desenvolvimento da infra-estrutura em relação ao PIB tendem a ser proporcionalmente inversas ao nível de renda *per capita*. Esta descoberta reforça o argumento de que a necessidade de alocar recursos a esse tipo de programa não pode ser determinada por meio de uma análise empírica da demanda, já que as decisões serão muito mais influenciadas pela política de desenvolvimento econômico.

Vale a pena lembrar que podemos proporcionar explicações institucionais adicionais às descobertas de Lotz, referentes, todas elas, à fonte de financiamento dos programas até agora mencionados. A conexão entre despesas de bem-estar e o nível de urbanização é provavelmente devida ao fato de que os programas de bem-estar são financiados principalmente por contribuições específicas para os sistemas de previdência social, geralmente estabelecidas com base nos salários urbanos. Nos países de baixa renda, a maior importância relativa das despesas para o desenvolvimento de infra-estrutura econômica pode ser explicada pela facilidade que têm de exceder os limites impostos pela capacidade de tributação; esta facilidade é derivada de empréstimos estrangeiros, quando tais fundos são especificamente destinados a financiar projetos de infra-estrutura. Finalmente, a relação entre despesas com educação e a importância relativa das exportações pode ser explicada pela maior dependência de países de baixa renda quanto às receitas provenientes de impostos sobre o valor das exportações.

Resumindo, as principais observações dos parágrafos anteriores a respeito de estudos empíricos dos determinantes das despesas públicas são as seguintes: 1º) análise internacional cruzada, que é o método mais amplamente usado, não consegue ir além de mostrar uma correlação positiva entre despesas públicas (totais e por setor) e o nível de renda *per capita*, refletindo assim as limitações impostas pela disponibilidade de recursos; 2º) se partimos do pressuposto de que a capacidade de taxaço impõe um limite sobre o crescimento das despesas públicas, as estimativas de elasticidade, baseadas na análise de séries cronológicas, refletem a elasticidade de renda da receita governamental e não a elasticidade de renda da demanda por bens e serviços produzidos pelo setor público; 3º) a maior elasticidade, geralmente encontrada em despesas de educação, saúde e bem-estar, bem como uma quarta parte da importância relativa dos investimentos econômicos infra-estruturais em países de baixo nível de renda, é o resultado da composição de receita governamental, em virtude do fato de que esses programas geralmente se beneficiam das poupanças de receitas tributárias.

5. Despesas versus resultados

Outro ponto de igual importância, na discussão da avaliação de desempenho governamental mediante utilização de dados referentes a despesas, é a dificuldade de relacionar o total de despesas com alguma forma de mensuração dos resultados, isto é, uma análise de mudanças na composição de despesas governamentais pode dizer-nos quanto a mais — ou a menos — o governo gasta num programa específico, que é uma medida de variação nos insumos, mas não pode fornecer informação a respeito dos resultados do aumento (ou decréscimo) na despesa total.

Os problemas de identificação de resultados de programas públicos, bem como a questão de mensuração das variáveis relevantes, são discutidos na literatura sobre a aplicação da análise de custo-benefício a projetos governamentais.³

Vamos considerar, por exemplo, o setor saúde. Como se pode medir seus resultados? O propósito final desses programas é elevar os padrões de saúde de toda a população, por meio da organização de atividades preventivas e curativas. A medida do nível global de saúde poderia ser estabelecida, por exemplo, mediante uma agregação de dados sobre taxas de mortalidade, incidência de doenças contagiosas e epidêmicas, expectativa média de vida da população, aposentadoria antecipada em decorrência de doença grave etc. Além da dificuldade comum para coletar dados relevantes, há ainda o problema de estabelecer um critério adequado para a

³ Veja, por exemplo, Hinrichs, Harley H. & Taylor, Graeme M. *Program budgeting and benefit cost analysis*. Pacific Palisades, Calif., Good-Year Publishing, 1969; Dorfman, Robert. *Measuring benefits of government investments*. Washington, The Brookings Institution, 1965; Rivlin, Alice M. *Systematic thinking of social action*. Washington, D.C.; The Brookings Institution, 1971.

agregação. Essas dificuldades geralmente conduzem à utilização de dados sobre resultados, tais como leitos hospitalares e médicos por habitantes, para avaliar a atividade governamental no setor de saúde. É desnecessário dizer que os dados sobre variações nos insumos são importantes na mensuração dos custos do programa e a produtividade de novos investimentos, mas não são suficientes para uma avaliação do desempenho governamental.

As mesmas observações poderiam ser feitas em relação aos programas educacionais. O resultado do sistema educacional não pode ser medido por um aumento no número de estudantes matriculados, o que, além disso, reflete uma expansão dos insumos dos programas. Um estudo publicado pelo IPEA tenta avaliar o desempenho do sistema de ensino médio usando informações sobre o número de concluintes desses cursos, aprovados nos vestibulares para a universidade.⁴ Entre outros problemas salientados no referido trabalho, tais critérios, se considerados isoladamente, levam a imaginar que o único objetivo do sistema educacional de nível médio é preparar estudantes para ingressar nas universidades, o que pode não ser verdadeiro para uma parte significativa da população. Se considerarmos, por exemplo, que numa economia em desenvolvimento o principal objetivo do sistema educacional é preparar a força de trabalho para a modernização da atividade econômica, o desempenho de um programa específico de treinamento pode ser avaliado mediante uma análise das possibilidades que terão os graduados de encontrar trabalho no setor moderno e do aumento na produtividade do fator trabalho que resultará da aquisição de melhores conhecimentos.

De um ponto de vista macroeconômico, seria importante também considerar os efeitos indiretos de mudanças na composição de despesa pública sobre as atividades desempenhadas pelo setor privado. Quanto maior a importância relativa do setor público na economia, maior a dependência de um número significativo de empresas de propriedade privada em relação ao mercado representado pelas compras feitas pelos órgãos governamentais. Conseqüentemente, a modificação na estrutura da despesa pode ter importantes implicações do ponto de vista da possibilidade de sobrevivência (ou expansão) de empresas privadas. Esses efeitos indiretos deveriam ser considerados numa análise mais abrangente do desempenho governamental.

6. Papel do governo como empregador

Voltamos agora ao tema emprego. Como mencionamos anteriormente, o critério usual de eficiência não tem considerado o papel que o setor público pode desempenhar na concretização dos objetivos gerais de aumentar as oportunidades de emprego na economia. Muito pelo contrário, à medida que a redução dos custos operacionais é enfatizada como um dos critérios mais importantes, a abordagem tradicional pode induzir, em nome da

⁴ Castro, Cláudio M. *Eficiência e custos das escolas de nível médio: um estudo piloto na Guanabara*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1971.

eficiência administrativa, adoção de técnicas de utilização intensiva de capital no setor público.

A relevância do problema parece muito maior quando consideramos que mesmo no caso de economias em desenvolvimento, há algumas dúvidas com relação à possibilidade de o setor privado gerar um número adequado de novos empregos, dada a probabilidade de crescimento da força de trabalho. De acordo com Michael Harrington,⁵ “o setor privado da economia americana torna-se cada vez menos apto a absorver a mão-de-obra disponível e, o que é provavelmente ainda mais importante, cada vez menos capaz de fazer uma distribuição socialmente desejável daquela mão-de-obra”. Essa mesma possibilidade pode também ser desencorajadora em relação a países subdesenvolvidos, razão pela qual a maior parte dos estudos sobre o problema de emprego salienta o desempenho insatisfatório do setor industrial e da moderna agricultura na criação de novas oportunidades de emprego, especialmente se pensarmos em termos de mão-de-obra não qualificada.

É no setor de serviços, então, que reside a esperança de assegurar oportunidades de emprego para uma percentagem crescente da força de trabalho. Por outro lado, entre as atividades que englobam o setor serviços, a participação do governo é preponderante no que se refere à satisfação de necessidades sociais fundamentais, tais como saúde, nutrição, educação etc. Assim, a ênfase na redução dos custos operacionais das atividades governamentais conflita com os possíveis benefícios sociais decorrentes da expansão dos serviços sociais executados pelo governo, já que provoca o aumento dos empregos públicos. Além disso, é importante notar que pelo menos no caso da saúde e da educação, um aumento nas taxas de emprego pode resultar em melhoria na qualidade dos serviços.

Se a questão dos empregos públicos já preocupa as economias em desenvolvimento, o problema requer ainda maior atenção nos países subdesenvolvidos. Nestes, ainda que o desemprego não seja geralmente muito importante, o mesmo não acontece se considerarmos grande número de subempregados. Além de serem incapazes de gerar um número suficiente de novos empregos nos países subdesenvolvidos, o setor industrial e a moderna agricultura tendem a liberar mão-de-obra não qualificada, durante o processo de modernização, contribuindo para aumentar a demanda por trabalho nas cidades. Assim, o subemprego existente tende a aumentar, agravando as condições sociais nas grandes áreas metropolitanas para as quais as pessoas se dirigem em busca de novas oportunidades.

O importante é que, na discussão da política de emprego, todas as proposições referem-se às alternativas que o governo tem para encorajar a adoção de técnicas de utilização menos intensiva de capital. Estudo recente do caso brasileiro,⁶ por exemplo, sugere que o governo deveria

⁵ Harrington, Michael. Introduction. In: Garther, Nixon & Riesman. *Public service employment*. New York, Praeger, p. 18, 1973.

⁶ Bacha, Edmar L., Milton da Mata & Modenesi, Rui Lyrio. *Encargos trabalhistas e absorção de mão-de-obra*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972. (Relatório de Pesquisas, n. 12.)

procurar estimular a absorção de mão-de-obra mediante a redução das contribuições de previdência social, de acordo com o número de novos empregos criados em função de um novo projeto de investimento. Mesmo que não consideremos as dúvidas quanto à eficácia desse tipo de incentivo, o fato curioso é que aceitamos que os custos financeiros — representados pela redução (das receitas) da previdência social — e o custo econômico — representado pela provável redução da produtividade industrial de tal medida — seriam inteiramente justificáveis, dados os benefícios sociais que adviriam de um aumento de empregos. Entretanto, não me parece que teria a mesma aceitação uma medida que provocasse igual aumento no total de empregos por meio de maior utilização de mão-de-obra nos serviços públicos, mesmo que os custos financeiros diretos e indiretos dessa alternativa fossem mais baixos.

As mesmas considerações podem ser feitas se analisarmos a opção emprego público *versus* transferências financeiras da previdência social. É certo que um aumento no desemprego e/ou no subemprego contribui para aumentar a demanda por benefícios do sistema de previdência social. A contribuição para o sistema terá, eventualmente, que ser aumentada para fazer frente ao aumento das responsabilidades financeiras. A não ser que haja a firme convicção de que o problema de emprego é temporário, as pressões para aumentar as responsabilidades governamentais no que diz respeito à proteção social ao desempregado (ou ao subempregado) tenderão a aumentar, dando lugar à expansão dos tipos de seguro de desemprego patrocinados pelo governo. Uma vez mais tornam-se evidentes os preceitos usuais quanto aos critérios de eficiência na atividade governamental. Mesmo a conveniência de adotar um imposto de renda negativo para garantir uma renda mínima ao chefe de cada família — proposição que envolve não apenas alto custo financeiro, mas também impacto negativo sobre os esforços em relação ao trabalho — tem sido discutida como alternativa para compensar a carência de oportunidades de emprego. A alternativa de obter um resultado semelhante mediante aumento de oportunidades de emprego no setor público não parece ter merecido tais considerações, mesmo se considerarmos que não apresenta os mesmos inconvenientes, já que não funciona como desincentivo ao trabalho.

Uma observação derradeira diz respeito ao papel do emprego público do ponto de vista da política migratória. Em países que enfrentam rápido crescimento, uma das principais causas do aumento do subemprego nas grandes cidades é representada pelo aumento de migração rural para a zona urbana. Em consequência, o governo, no geral, tenta controlar o fluxo de imigrantes para evitar a indesejável concentração populacional nas áreas metropolitanas, cuja capacidade para absorver esse acréscimo da força de trabalho em ocupações lucrativas é relativamente baixa. Neste caso, o aumento das oportunidades para o emprego público em cidades pequenas poderia ser uma medida importante para conservar parte substancial dos imigrantes potenciais em suas regiões de origem. O custo financeiro desta alternativa poderia ser menor que os custos relativos à

necessidade de aumentar as transferências da previdência social e os serviços urbanos nas grandes cidades.

7. Sumário e conclusões

Em resumo, a principal conclusão deste trabalho, cujo objetivo é proporcionar uma base empírica para avaliação do desempenho governamental, é que uma análise *ex post* da estrutura das despesas governamentais não provê os elementos necessários para uma avaliação adequada. Em primeiro lugar, porque em grande número de casos a alocação de recursos é previamente condicionada pelo tipo de financiamento. Em segundo lugar, porque a identificação do total de recursos aplicados a cada setor e as mudanças que ocorrem no decurso dos tempos referem-se unicamente ao custo financeiro dos insumos necessários para o desenvolvimento de cada programa e não podem ser usados como um substituto para medidas de resultado. Em terceiro lugar, porque os critérios comuns de eficiência distorcem a avaliação dos resultados, especialmente quando estamos também preocupados com os efeitos sociais indiretos que as mudanças no padrão de despesa produzem sobre o nível de emprego do setor público.

Do parágrafo anterior, porém, não se deverá inferir que tais estudos não sejam úteis, mas, ao contrário, que é indispensável realizar estudos *a priori* com o objetivo de identificar os vários fatores institucionais que direta ou indiretamente influenciam as decisões relativas à alocação de recursos públicos. Como esses fatores refletem, em grande parte, os critérios de eficiência preconcebidos, o aspecto mais importante deveria ser a discussão da racionalidade desses critérios, levando em conta a teoria em que se fundamentam e os objetivos da política de desenvolvimento nacional.

Summary

The empirical evaluation of government performance often relies on analysis of the structure of public expenditures.

The study of allocation of public resources by types of expenditures, sector of activities and region, benefited together with analysis of structural changes that take place over a certain period of time, should provide the most important empirical evidence for the appraisal of the actual needs of the population.

Such an approach, however, hides some important limitations:

1. the overlooking of economic and social implication of the type of financing.
2. the fact that the study of expenditures refers only to the direct governmental intervention in the economy and does not consider the effects of the increasing degree of indirect intervention.
3. the assumption that the decision-makers are completely free to allocate the available resources.

The main concern of the paper the degree of freedom in the allocation of public resources.

According to the author's viewpoint the structure of public expenditures is conditioned by the pre-established efficiency criteria for appraising governmental performance.

In summary the author concludes that an "ex-post analysis of the structure of government expenditures, intended to supply an empirical basis for appraising government performance does not provide enough elements for adequate valuation because:

1. in a great number of cases the allocation of resources is previously conditioned by the type of financing.
2. the identification of the amount of resources spent in each sector and the changes that take place over time refer only to the financial cost of the inputs needed to develop each program and cannot be used to substitute the measures of outcomes.
3. the usual efficiency criteria distort the evaluation of the outcomes, mainly when we are also concerned with the indirect social effects of changes in the paradigm of spending on the level of the public sector employment.

The author emphasizes that it is indispensable to conduct studies to identify the various institutional factors that influence decisions related to the allocation of public resources.

FUNDAÇÕES — NO DIREITO, NA ADMINISTRAÇÃO

Inúmeras questões, de vivo interesse e atualidade, são expostas e discutidas por Homero Senna e Clóvis Zobaran Monteiro neste livro que é o mais completo tratado sobre as **fundações** em língua portuguesa. De grande utilidade para administradores, advogados, alunos de Faculdades de Direito, Economia e Escolas de Administração, a obra estuda também outras categorias de pessoas, tais como autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas.

**A venda nas principais livrarias ou pelo reembolso postal.
Pedidos para a Editora da Fundação Getúlio Vargas,
Praia de Botafogo, 186, Caixa Postal 9 052, ZC-02,
Rio de Janeiro, RJ.**