

# A função orçamentária e o ascendente paradigma de final de milênio: o decrementalismo

*Daniel Jardim Pardini  
Hudson Fernandes Amaral*

## 1. Introdução

Em sentido geral, o que falta para completar uma conta, seja ela de natureza contábil, orçamentária ou financeira, pode ganhar uma dimensão sem precedentes de difícil reversão. O orçamento público é o principal balizamento para se definir uma política que condicione o financiamento deste déficit à realização de investimentos que gerem receitas para o pagamento dos serviços da dívida decorrente.

Enquanto perdura o crescimento econômico, os processos de elaboração do orçamento se voltam para proporcionar programas de desenvolvimento e resolver problemas estruturais sociais como o aumento populacional e o desemprego. Quando os recursos disponíveis não são mais capazes de financiar os custos dos programas, o governo é compelido a utilizar o orçamento como ação refreadora para obter o equilíbrio orçamentário. E se a dimensão dos gastos alcança níveis altamente desproporcionais, as medidas legítimas a serem adotadas ganham um caráter radical e conflitivo.

Quando, a partir da década de 80, os países ricos atingiram o seu limite de crescimento interno, o descompasso das complexas contas orçamentárias, já combatidas pelo insuficiente incremento que financiava a expansão produtiva, fez emergir volumosos circuitos deficitários transcontinentais. Uma radical reestruturação na orçamentação foi indispensável, visando limitar os gastos e priorizar os recursos entre os programas.

O trabalho descreve uma cronologia da função do orçamento perante as distintas etapas de desenvolvimento e crises econômicas.

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 50  
Número 2  
Abr-Jun 1999

Daniel Jardim Pardini, mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e membro do NUFI/CEPEAD/UFMG. Hudson Fernandes Amaral, doutor em Administração pela Université Pierre Mendes — França, professor e pesquisador do NUFI/CEPEAD/UFMG

Enquanto foi possível às nações industrializadas crescerem ilimitadamente, os métodos de orçamentação surgidos se aperfeiçoaram para dentro de padrões racionais e eficientes, importando das metodologias precedentes aspectos de relevante operacionalidade.

O pensamento teórico do processo de tomada de decisão que fundamentou as reformas das práticas orçamentárias percorreu uma evolução paralela à introdução dos métodos de orçamentação. O estudo resgata o debate teórico que influenciou o processo decisório orçamentário, e situa o decrementalismo como o paradigma emergente para o quadro de escassez preponderante para o fim do milênio.

## 2. A evolução das funções do orçamento

O orçamento pode ser visto como um processo que cumpre múltiplas funções para múltiplos atores. No decorrer deste processo, cada nível organizacional produz escolhas e estabelece estratégias de ação que afetam os seus próprios fins (Wildavsky, 1979). A esta afirmação poderíamos acrescentar que esta cena se desenrola conforme o cenário existente e em formas variadas, ou seja, em diferentes épocas, sob diferentes condições sócio-econômicas e políticas, novos valores são atribuídos a estas funções, proporcionando ao orçamento desenvolver-se em diversos sentidos.

Essa é uma suposição admissível para explicar a correlação das transformações ocorridas na sociedade com as necessidades das funcionalidades do orçamento de se aprimorarem a estas mudanças. Sendo a orçamentação um processo evolucionário, as técnicas utilizadas são aperfeiçoadas, e a legislação reestruturada de forma a acompanhar a reforma proposta para o setor público.

Ao acompanhar o processo de decisão orçamentária desde o início do século, veremos que o nível de intervenção do Estado na economia foi determinante para a avaliação da função orçamentária em cada período específico.

Até o final dos anos 30, o orçamento era direcionado estritamente para o controle de gastos, como forma de prevenir a ganância fiscal do governo. A principal preocupação era de se fazer a melhor política, ou seja, a que arrecadasse menos, evitando a interferência do Estado nos negócios privados. Inexistia um processo de decisões quanto aos programas governamentais, uma vez que as atividades do governo eram limitadas, e este era visto como um mal necessário. A função orçamentária se restringia à contenção das despesas públicas. Racionalidade significava gastar o menos possível, o estritamente necessário.

Após a depressão dos anos 30, com o advento da teoria keynesiana e a política do *New Deal*, o Estado então passou a ser o principal agente de desenvolvimento. A política econômica intervencionista financiava os

déficits e expandia os programas juntamente com uma reformulação do processo orçamentário que compensava o afrouxamento dos controles fiscais (March, 1982: 201). Por conseguinte, o orçamento deixou de ser meramente um instrumento de controle financeiro para se tornar a principal ferramenta de gerência da execução dos programas governamentais.

Percebe-se que a ênfase dada às funções do sistema orçamentário realmente decorre das necessidades de cada época. Se, no período de 1920-1935, a necessidade foi de reprimir irregularidades e fiscalizar os gastos, mostrando uma ascendência da orientação para o controle, já em meados da década de 30 até os anos 60, a movimentação de volumosas cifras de dispêndios passou a exigir do governo uma atuação nitidamente gerencial, emergindo-se uma nova consciência de seu papel, voltado para programas de cunho social e para os benefícios por estes proporcionados.

Com o aumento da participação do Estado na economia e nas áreas sociais, ampliou-se a importância e a dimensão dos orçamentos públicos. A riqueza mundial e a população global aumentaram, e, com elas, novas necessidades foram criadas mais rapidamente do que o crescente controle sobre os recursos orçamentários. O Estado, interessado em suprir estas demandas, teve que aprimorar os mecanismos de gerência alocativa, priorizar a eficiência como meio de satisfazer os seus propósitos e compatibilizar a classificação orçamentária com a econômica, para facilitar a mensurabilidade de sua contribuição na formação do PIB — Produto Interno Bruto.

A sofisticação dos métodos de orçamentação foi essencial para a implementação dos planos de desenvolvimento, fazendo com que a ação governamental no setor público passasse a ser mais bem conhecida e orientada do ponto de vista setorial e macroeconômico, segundo os interesses e os objetivos estabelecidos.

Dentro da evolução recente do sistema orçamentário, poderíamos classificar em quatro grupos os métodos de orçamento público que, no decorrer de suas implementações, foram incorporando em seus substratos aspectos relevantes ou de maior alcance prático dos métodos orçamentários anteriores. De acordo com Sanches, ordenadamente, são eles:

- 1) Orçamento Tradicional;
- 2) Orçamento Programa (de Desempenho e o *Planning, Programming, Budgeting* — PPB);
- 3) Orçamento Gerencial (*Management by Objectives Budgeting* — MBO e o *Zero-Based Budgeting* — ZBB);
- 4) Orçamento Adaptativo, com ênfase no controle e redução do déficit público.

A migração de conceitos operacionais de uma metodologia de orçamentação para outra ganhou um caráter modernizante com a incorporação da eficiência e da efetividade na elaboração dos orçamentos públicos, trazidos pelo Orçamento de Desempenho e pelo PPB, respectivamente.

O Orçamento Tradicional centrado na função controle, com ênfase nos objetos de gastos e nas dotações para os fins nas quais foram concedidas, mostrava-se inepto a uma ação mais planejada do setor público, não respondendo aos problemas macroeconômicos que emergiam das profundas mudanças na economia e na sociedade em geral.

A orçamentação de Desempenho, então, inovou o processo orçamentário, incluindo além da explicitação dos gastos os programas, projetos, obras e eventos dos recursos destinados a cada unidade orçamentária. Não obstante, o PPB sedimentou a integração do orçamento com o sistema de planejamento governamental, possibilitando a aplicação de critérios mais racionais na alocação dos escassos recursos públicos e no atendimento às demandas coletivas<sup>1</sup>.

No entanto, esta apologia da racionalidade embutida no PPB, em especial no processo de fixação dos objetivos, foi sendo contundentemente criticada, aprofundando-se assim as discussões teóricas do processo decisório orçamentário, que serão mais detalhadamente abordadas na seção seguinte.

Da mesma forma que o Orçamento Programa contribuiu para a concretização dos princípios da estrutura programática, da incorporação de unidades de decisão e da mensuração de resultados, o Orçamento Gerencial, na figura do *Management by Objectives Budgeting* (MBO) e do *Zero-Based Budgeting* (ZBB), veio acrescentar ao orçamento um instrumento de avaliação e revisão de desempenho dos órgãos públicos e dos programas governamentais.

Se não se evidenciava ainda o processo analítico orçamentário, pode-se dizer que com a implantação do MBO e do ZBB, os sistemas de informação passaram a enfatizar a análise e o processo decisório, introduzindo o gerenciamento e a avaliação dos custos efetivos dos programas, o que permitiu maior rapidez para ajustes no orçamento durante o ano.

Modelos como o Orçamento-programa e o ZBB são adotados, abandonados e sobretudo, recentemente, utilizados hibridamente, incorporando partes de outros sistemas, ou cedendo alguns conceitos inerentes à sua própria metodologia para serem incorporados em inovadores sistemas orçamentários. No Brasil, um axioma dominante na gestão do processo orçamentário municipal e estadual tem sido a variação de práticas gerenciais como o orçamento participativo e os orçamentos voltados para a contenção dos déficits orçamentários.

Os métodos programático e gerencial são, em suma, perfeitamente aplicáveis às situações de expansão de programas, em que o governo dispõe de recursos suficientes para executá-los e assumir compromissos substanciais em relação aos novos programas. No entanto, o abandono da regra do equilíbrio orçamentário, em benefício do crescimento econômico, pode

levar a uma dificuldade do orçamento, representada por recursos públicos insuficientes para atender a todas as demandas ou mesmo comprometer as condições econômicas futuras.

Essas circunstâncias podem ser exemplificadas se recapitularmos um pouco da história econômica do Brasil a partir da gestão de Juscelino Kubitschek. Assim como a política de expansão das despesas públicas e o financiamento do plano de metas via aumento do déficit público inegavelmente contribuíram para alavancar o desenvolvimento brasileiro, a falta de uma avaliação das repercussões financeiras desta política para as gestões seguintes, oriunda da falta de métodos de dimensionamento dos benefícios para a aplicação dos recursos do governo, implicou reflexos inflacionários de grande magnitude nas gestões posteriores (Boiteaux, 1977: 7).

A ligação causal dos déficits orçamentários com a inflação é amplamente explorada em estudos governamentais e acadêmicos e esteve presente nas constantes tentativas de estabilização da economia brasileira. Embora uma discussão sobre os efeitos do déficit sobre a inflação não esteja compreendida no escopo deste trabalho, é importante salientar que a teoria considera que nem sempre os déficits exercem a influência sugerida pela proposição ora sob consideração.

Os déficits orçamentários podem influenciar as condições econômicas da mesma maneira que podem ser influenciados por estas mesmas condições. É essencial que se conheça a origem do déficit e como ele é financiado para se determinar as ações de combate. No caso brasileiro, de 1979 até 1994, as profilaxias utilizadas pelas autoridades econômicas para combaterem os sintomas internos da economia, oriundos de crises e eventos externos, apenas contribuíram para aumentar os índices da inflação e da dívida pública.

A flutuação da moeda no ritmo inflacionário expande os fundos disponíveis do orçamento público, no sentido de poder fornecer o volume projetado do nível de atividade econômica. Conhecida a extensão da inesperada mudança de preços, os orçamentistas, exaurindo os recursos em necessidades imediatas, perdem o controle financeiro, fazendo flutuar desenfreadamente o orçamento em termos de caixa. A orçamentação por volume, como forma de indexação, demonstra ser contraproducente no combate à inflação, pelo fato de acomodar o aumento de preços antes de encorajar o empenho para baixá-los. Indexar os benefícios contra a escalada inflacionária também se torna contraproducente, no momento em que, para os contemplados com a correção dos preços, inexistente qualquer motivação para deter a inflação (Wildavsky, 1988: 413-15).

Se considerarmos um déficit orçamentário em uma economia equilibrada e alterarmos os níveis de dispêndio e receita, o tamanho do déficit

terá um caráter expansionista ou contracionista, ou seja, o aumento das despesas e das receitas proporcionarão uma expansão do déficit orçamentário, e a diminuição destes níveis implicará um déficit contracionista. Nesses casos, é de se esperar que a política orçamentária esteja orientada, nos períodos expansionistas, para a diminuição do déficit ou aumento superavitário e, nos períodos contracionistas, para um déficit maior ou superávit menor.

A principal tarefa do orçamento, quando prevalece uma insuficiência nos recursos disponíveis para cobrirem os programas propostos e os em andamento, consiste em forçar a demanda por fundos mantidos dentro dos recursos disponibilizados. O orçamento é utilizado como uma ação refreadora, possibilitando ao governo realizar controles severos das despesas correntes ou acionar os seus estabilizadores fiscais automáticos — impostos, taxas sobre a folha de pagamento e auxílios compensatórios a desempregados — para obter o equilíbrio do exercício seguinte.

Nas duas últimas décadas, com o impacto da progressão das despesas e os indícios de uma crise fiscal decorrente do aumento da competitividade entre os mercados emergentes, as nações passaram a adotar medidas para a contenção do déficit público, reforçando assim as necessidades de se reavaliarem os critérios de alocação de recursos. O orçamento público teve de se adaptar a esta nova ordem econômica mundial de contenção dos gastos internos. Orçamento Adaptativo é a tradução do método de orçamentação invocado para que a programação e a efetivação dos gastos adaptem-se às metas previstas para o déficit público nos exercícios orçamentários.

As preocupações com a retração dos gastos públicos e a diminuição do tamanho do Estado influenciaram decisivamente na redução dos investimentos, ao mesmo tempo em que se acelerou a introdução de políticas restritivas para despesas com a administração da máquina governamental. Hoje, as escolhas em qualquer sistema econômico para a definição de programas de governo e apropriação dos gastos governamentais têm sido difíceis e sujeitas a freqüentes debates.

A incorporação das funções ao longo desse tempo determinou um extenso conjunto de finalidades do Orçamento Público. A principal talvez seja a sua operacionalidade decisória proporcionada por suas funcionalidades e que deriva em outros instrumentos básicos a saber:

1) como instrumento político legitima as aspirações e expectativas do Executivo, da sociedade e do próprio Legislativo, que querem ver suas reivindicações serem atendidas. A ação parlamentar democrática articula o debate sobre os diversos interesses em conflito, harmonizando as soluções viáveis, que são sistematizadas na forma de um compromisso a ser cumprido;

2) como instrumento econômico baliza as prioridades e orientações do governo para a alocação de recursos. As ações variam da sustentação de processos de crescimento da economia, ampliando investimentos e programas governamentais até à limitação de recursos, onde o orçamento funciona como um mecanismo que define as escolhas para a redução ou o corte dos gastos;

3) como instrumento gerencial funciona como um suporte essencial para a administração e controle dos recursos públicos, operando em duas redes de avaliação de desempenho das instituições e suas gerências:

a) através de uma rede de relacionamento social e legal, utilizada para que as autoridades de mais alto escalão controlem ou limitem a atuação dos níveis técnico e operacional;

b) através de uma rede de informações da execução, contabilização, controle e análise do orçamento que retrata a atual situação funcional do governo;

4) como instrumento financeiro faz a sistematização das entradas de recursos financeiros provenientes das receitas e da execução das despesas de um determinado período. A diferença entre as duas contas determinarão se o Estado tem cumprido com o plano de trabalho e as metas estabelecidas para o cumprimento de seus objetivos (Sanches, 1997: 168-9).

A esta série de instrumentalidades, poderíamos acrescentar três outras funções básicas do orçamento que vêm sendo altamente difundidas pelos administradores públicos: como forma de atender às necessidades básicas da população, como meio para o controle da malversação dos bens públicos e como ferramenta para a reforma administrativa do Estado.

### **3. Os paradigmas do processo de decisão orçamentária**

O pensamento teórico do processo de tomada de decisão que fundamentou as reformas das práticas orçamentárias percorreu uma evolução paralela à introdução dos métodos de orçamentação.

A literatura de políticas públicas apresenta modelos específicos de políticas orçamentárias, que variam bastante entre si, em função da mutabilidade circunstancial das finalidades do orçamento e do ambiente político e econômico presente. Neste contexto, a escolha de uma decisão política ou de uma metodologia de orçamentação deve estar vinculada aos objetivos para se atender a uma determinada situação econômica, seja ela, inflação, recessão, corte de gastos, escassez de recursos, baixa arrecadação de receitas etc.

Essa tentativa de categorizar as soluções que possam ser aplicadas a situações específicas é passível de questionamento. A teoria é de utilidade

limitada para ser explorada pelos *decision makers* em face de sua insuficiente precisão e do complexo volume de observações necessárias para a elaboração da política. Pela própria natureza de seu processo decisório, “extremamente complexo, sem princípio nem fim, cujos limites são incertos”, torna-se impossível construir um modelo puro que englobe todas as variáveis influenciadoras da política pública (Lindblom, 1981: 10).

Assim sendo, a variável política é tratada por alguns modelos como estritamente determinante para a formulação de políticas públicas. A base dos modelos que tratam da política orçamentária sustentam que o processo decisório é o foco de análise para se compreender como os atores políticos aprovam seus projetos e como estas ações refletem no enquadramento da política proposta.

Dentro de uma seqüência ordenadamente evolutiva, três paradigmas se impuseram na tentativa de aprimorarem as técnicas administrativas que melhor pudessem ser utilizadas em prol da qualidade do processo decisório em questões orçamentárias: o racionalismo, o incrementalismo e o decremetalismo. Foi singular a importância destes três processos de tomada de decisões na evolução da função orçamentária.

### 3.1 O racionalismo

A atitude racional sempre esteve presente em toda evolução do processo decisório com graus de intensidade que variaram de acordo com a premissa das reformas orçamentárias vigentes em cada período. Se, numa determinada época, utilizaram-se critérios de racionalidade para limitar a atuação do Estado, com o substancial aumento participativo do governo na economia, aliado à unificação do planejamento, da programação e do orçamento em um só instrumento gerencial, a concepção racional prestou-se a auxiliar os governantes a escolherem as melhores alternativas de decisão.

A ideologia básica dos modelos orçamentários que utilizam a racionalidade está fundamentada na perspectiva sistêmica, com uma atenção enfática nos objetivos finais. A teoria dos sistemas capacita o analista a visualizar como um todo o universo de inter-relações, no qual um fenômeno constitui-se ao mesmo tempo em causa e efeito no processo em que está envolvido. Na análise de uma situação, todo o sistema é estudado em um esforço permanente de se incorporar todas as variáveis, estabelecendo relações múltiplas em todas as direções (Mena, 1972: 56).

O estudo do sistema é metódico e racional, e aplica uma metodologia científica com a fixação de objetivos e hipóteses para os problemas identificados. A formulação da ação política para cumprir as etapas deste processo é feita através da análise do meio-fim, separando os fins e procurando soluções para se definirem os meios para alcançá-los.

Uma decisão que se concebe pela razão segue, então, os seguintes passos:



1) seleção dentre o conjunto de objetivos possíveis daqueles que têm maior prioridade;

2) classificação dos objetivos que estejam condicionados à escassez dos recursos disponíveis com o emprego dos quais se deve maximizar o nível de satisfação das necessidades presentes e futuras da comunidade;

3) levantamento das conseqüências e custos de cada alternativa, podendo uma com as outras serem comparadas;

4) escolha de alternativas para o cumprimento dos objetivos, compatibilizada com os meios disponíveis para colocá-los em execução.

A escolha racional conjectura sobre duas suposições: a presunção de que acontecerá no futuro como resultado da ação presente e a avaliação das conseqüências da ação. Os freqüentes indícios de erros substanciais da previsão de resultados antecipados destas duas conjecturas aprofundaram o estudo da teoria de escolha racional e de suas complicações. James March expressa que “a busca da inteligência no processo decisório é um esforço para racionalizar aparentes anomalias no comportamento”. A maioria destes esforços, pela inadequação e a falta de funcionabilidade de um modelo de decisão racional puro, procura introduzir nas idéias dos indivíduos estruturas de racionalidade calculada e sistêmica (March, 1982: 201). Desta forma, desenvolvemos idéias de racionalidade diversas, algumas delas facilmente percebidas nos agentes públicos de decisão:

- racionalidade limitada<sup>2</sup>: em face dos obstáculos para se antecipar uma alternativa de decisão, ela introduz métodos para simplificar o processo decisório. Este comportamento se deve às limitações humanas de processamento das informações, o que leva os indivíduos a considerarem a sua realidade como a do todo;

- racionalidade do jogo: busca atingir o cumprimento de objetivos pessoais por meio de cálculos em um jogo interpessoal, que visa maximizar as decisões individuais;

- racionalidade posterior: a ação gera preferências e conseqüências que serão avaliadas posteriormente ao fato e justificarão as escolhas.

Segundo os precursores da racionalidade, as justificativas para a utilização de critérios racionais são o alto nível de complexidade das organizações e a avançada tecnologia hoje em poder dos indivíduos que atuam no ambiente organizacional. Interessante perceber que os primeiros críticos da abordagem racional também alegam estas duas razões para a simplificação do processo decisório.

### 3.2 O incrementalismo

O limite da cognição humana foi a primeira restrição levantada pelas teorias que desafiaram o modelo de decisão racional. Opondo-se a este enfoque, os comportamentalistas propuseram um modelo alternativo

ao racional que altera o critério que conduz à escolha. Seu pressuposto básico entende que em um processo decisório os indivíduos e as organizações devem selecionar as alternativas satisfatórias dentro de padrões de exigência mínima do que é considerado satisfação. Isto se dá em virtude da impossibilidade de se considerar todas as alternativas possíveis para o cumprimento dos objetivos (March & Simon: 1971).

Na prática incremental, os reivindicadores de verbas, cientes de que, na norma decisória do processo orçamentário, a base e o incremento são, respectivamente, os dispêndios com programas em andamento, e as fontes de recursos a serem utilizados em programas novos acabam comprometendo antecipadamente os recursos que estarão disponíveis nos anos vindouros.

Uma das explicações plausíveis para estes comportamentos está associada ao poder de influência que estes indivíduos adquirem ao corresponderem às expectativas dos públicos que os cercam: funcionários e clientes da agência, no caso dos gerentes de unidades orçamentárias, e o Estado, na figura da cúpula funcional do Executivo e Legislativo, para os revisores.

A habitualidade desta defesa de interesses foi empiricamente comprovada por Caiden e Wildavsky em um trabalho desenvolvido em alguns países pobres<sup>3</sup>. Os pesquisadores concluíram que os órgãos financeiros centrais dos governos utilizam as seguintes estratégias e armas para conter a praticidade destes comportamentos:

- 1) subestimam a informação da receita arrecadada;
- 2) impõem limites de gastos;
- 3) periodicamente reVISIONAM os cálculos das dotações originais;
- 4) atrasam sistematicamente a liberação financeira.

Por outro lado, os órgãos despendedores omitem informações ao órgão central sobre os recursos orçamentários que não necessariamente serão utilizados, como forma de manter a sua flexibilidade operacional.

Estas atitudes são vistas pelos autores como reflexo do quadro de incerteza e instabilidade presentes nos países pobres. Cintra e Andrade, interpretando a obra de Caiden e Wildavsky, acrescentam que nestes países o orçamento é refeito durante o ano, porque “nunca sabendo o que virá a seguir, temerosos de esgotar suas escassas reservas e preocupados com o fato de que o que seja simplesmente urgente possa ter precedência sobre o absolutamente crítico, os Ministros da Fazenda revêem, continuamente, as despesas aprovadas.” (tradução dos autores). Curiosamente, esse fenômeno foi insurgindo também nas nações ricas, motivado pela falta de controle do alto dimensionamento de seus orçamentos (Wildavsky, 1988: 399).

É dentro deste contexto da complexidade dos grandes problemas oriundos da realidade social que o modelo incremental defende um processo de tomada de decisões baseado em modificações marginais nas práticas habituais, ou seja, situações complexas devem ser equacionadas de maneira gradual e progressiva.

O termo *muddling through* (ir tocando de qualquer maneira), utilizado para identificar o estilo político de decisões consensuais, entende que estas devem ser tomadas como resultado de negociações de interesses dentro de um sistema contínuo de barganhas. A decisão que prevalece é aquela que obtém o maior consenso quanto os meios e os fins, deixando em segundo plano a alternativa de dispêndio mínimo de recursos. Conseqüentemente, a racionalidade política se sobrepõe à racionalidade técnica.

Os incrementalistas defendem que o procedimento tradicional do modelo aumenta o consenso entre os participantes envolvidos, relevando a um patamar mais baixo a importância do peso dos cálculos efetuados para os programas. Assim, facilita-se a concordância de acréscimos ou reduções de grande soma de recursos financeiros destinados a um determinado programa. Os conflitos diminuem, uma vez que o espaço aberto para as disputas torna-se pequeno, levando a batalha orçamentária a se concentrar em um pequeno número de itens.

O principal aspecto gerencial da orçamentação incremental é que um programa ao ser iniciado em uma determinada data-base não é submetido às revisões analíticas em períodos subseqüentes. Isso se deve ao fato de já se terem criado expectativas com relação a sua continuidade por parte dos segmentos da sociedade por ele favorecidos, ficando resguardados os interesses e o montante destinado à execução plena nos exercícios posteriores. Assim sendo, o incrementalismo se revelará proeminente enquanto persistir uma política anterior que forneça a base para as alterações incrementais a serem propostas.

O suporte político adquirido pelos grupos representativos é o aval necessário e suficiente para que as decisões tomadas em anos anteriores não sejam revistas. Quando a unidade central orçamentária percebe a correlação entre as atividades do grupo de interesses e as solicitações do Legislativo, um excelente precedente existe para a efetivação de um programa (Wildavsky, 1974: 25).

Pode-se dizer, então, que o incrementalismo é aplicável quando os recursos financeiros disponíveis são suficientes apenas para atender ao que já está sendo realizado do orçamento. Nesta situação, descrita por Schick como escassez crônica, persiste uma folga disponível para manter os programas em atividade, mas não o bastante para financiar novos programas. Inexistindo uma ameaça latente para o comprometimento do equilíbrio orçamentário, a técnica incremental em face deste tipo de escassez motiva o governo a utilizar o orçamento para limitar as demandas por novos recursos. Ela garante os custos para os programas em andamento fixados na base, e utiliza o incremento advindo das fontes de recursos orçamentários para programas novos e em expansão, sem precisar restringir gastos ou obter fundos para o desenvolvimento de programas modestos (Shick, 1976: 75).

As origens de incremento no orçamento estão no crescimento econômico, na introdução de novos impostos e nas fontes de financiamentos de déficits. Apesar de seu caráter distributivo, no incrementalismo os conflitos alocativos só não perduram na primeira fonte citada. Quando os incrementos já não são mais suficientes para cobrir, ao mesmo tempo, os acréscimos orçamentais e as reivindicações por novos programas, a tendência é de se acirrar ainda mais a competição pela obtenção de verbas. Esta é uma típica situação potencializada na orçamentação decremental que será tratada a seguir.

### 3.3 O decrementalismo

As duas teorias de decisão orçamentária descritas até agora apresentam um conjunto de opções amplamente considerado no processo decisório em qualquer gestão pública. Se é verdade que a racionalidade absoluta constitui uma utopia, é inegável que as decisões a serem tomadas, sobretudo no âmbito da administração pública, precisam apresentar um expressivo grau de racionalidade.

O incrementalismo veio também oferecer uma variável de fundamental importância para a estabilidade do cenário decisório: a consensualização de que a boa decisão política deve estar sujeita a uma contestação ampla, se possível de toda sociedade, devendo ser considerada por meio da competição de idéias.

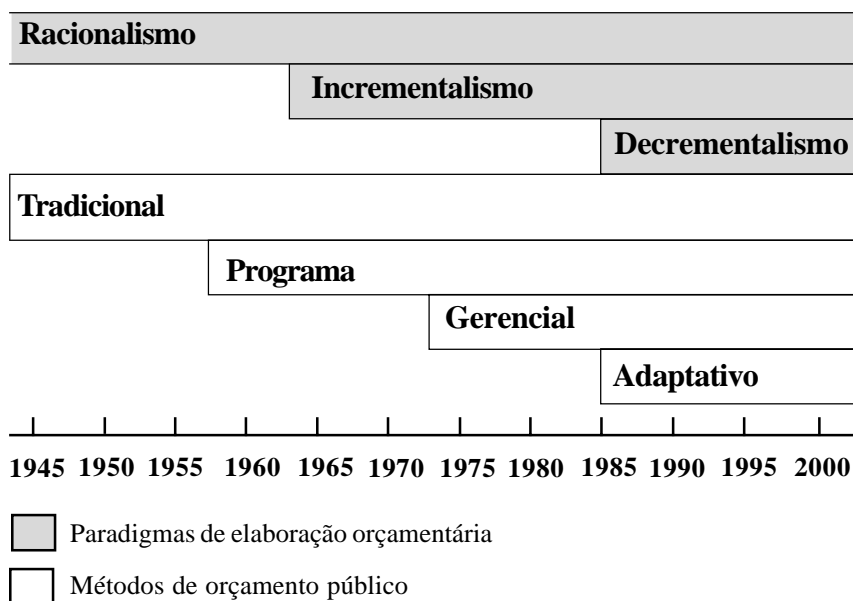
Entretanto, o crescimento incremental acaba gerando uma disponibilidade de recursos, que pressionam para que as demandas sejam quase sempre mais elevadas do que as dotações orçamentárias. O incremento sendo equivalente às expectativas incrementais, e as demandas permanecendo estáveis, a continuidade dos programas estabelecidos para o exercício estará assegurada. Em contrapartida, se os recursos disponíveis não cobrirem o aumento incremental do custo dos programas, não restará outra opção ao governo senão buscar recursos em novos impostos a serem arrecadados ou na captação de empréstimos externos. Perante este quadro, as entidades despendedoras, temerosas de se agravar mais ainda a escassez dominante, elevam excessivamente a demanda por recursos que passam a comprometer o equilíbrio orçamentário. A atenção volta-se para a utilização de estratégias diversas de cortes nos gastos governamentais, exigindo do governo uma postura política decisória decremental.

Ao fazer uma analogia temporal entre a introdução dos principais métodos de orçamento público e a evolução do pensamento teórico do processo de decisão orçamentária, nota-se, conforme exposto na Figura 1, que o surgimento do decrementalismo coincide com a adoção da metodologia de orçamentação, no caso o Orçamento Adaptativo<sup>4</sup>. Esta constatação é condizente com as recentes expectativas de diminuição do

crescimento econômico global, que automaticamente tem reorientado os governos a adotarem simultaneamente políticas de compressão orçamentária e controle de déficits.

A alegação pertinente à principal causa de falecimento do processo orçamentário, caracterizado pelo incrementalismo, está no crescimento econômico que se estendeu do fim da Segunda Guerra Mundial até os meados dos anos 70 e sua posterior diminuição ou ausência. A teoria do crescimento econômico apóia que quando existe uma abundância de recursos proporcionalmente divisíveis para todos, facilita-se a concretização de consensos. O incrementalismo é baseado justamente na expectativa da continuidade desta situação. O declínio desta prosperidade fatalmente extinguirá a prática orçamentária incremental. (Wildavsky, 1988: 403).

**Figura 1: Evolução dos pensamentos teóricos de decisão orçamentária versus introdução dos métodos de orçamentação após a 2ª Guerra Mundial**



Surpreendidos pelo descontrole do déficit orçamentário e pela abrupta participação dos gastos com o gerenciamento da máquina administrativa, os governos iniciaram um processo de inversão na orientação política orçamentária, agora voltada para estratégias que englobam cortes de dispêndios irrestritos, controle da alocação de recursos, fiscalização minuciosa de itens de despesas, redução de despesas no nível do ano anterior, identificação de poupanças em programas em andamento para o atendimento de setores prioritários e críticos e outras táticas.

Os governos passaram também a priorizar os gastos de seus recursos mais no sentido de influenciarem os cidadãos do que para sustentar suas ações diretas. Assim sendo, educação, saúde e assistência social converteram-se em obrigações legais, tornando a variação dos níveis de gastos, para atender às oscilações modulares da economia, incompatível com a manutenção da máquina administrativa em um patamar constante de despesas.

A priorização de recursos para áreas afins diminui à proporção do orçamento destinado aos investimentos e custeios dos programas do governo e aos serviços mantenedores da máquina pública. Como resultado, o Tesouro Central não garante o repasse de recursos financeiros intragovernamentais aprovados no orçamento às unidades orçamentárias, que são compelidas a incrementarem suas atividades políticas, não meramente para conseguir o quanto solicitaram, mas também para permanecerem com os recursos de que dispõem.

Os idealizadores do decrementalismo acreditam que, estabelecendo um limite total de gastos e proporcionando uma competição imparcial e fidedigna dos programas pelos recursos disponíveis, o desejo público de contenção do desequilíbrio orçamentário será alcançado sem a necessidade de modificação das leis em vigência, inclusive no que se refere à vinculação de recursos. Seria axiomático dizer que para aumentar os gastos, nenhuma coordenação é necessária; para diminuir, coordenar é essencial, ou seja, sem a imposição de limites de dispêndios que requerem escolhas entre programas, a orçamentação por adição continuaria a ser comumente praticada (Wildavsky, 1988: 159).

A perspicácia na conduta da economia de gastos, gerada na competitividade dos programas, reside em postular objetivos políticos diversos e executáveis. Diversos em quantidade suficiente, para que dentro do cenário competitivo os atores tenham a opção de várias alternativas de escolhas. Os objetivos devem também ser transparentes e de baixa complexidade, de forma a se alcançar sua execução plena.

O processo de redução gradativa das despesas orçamentárias é feito anualmente dentro do exercício orçamentário, através de realimentação dos cálculos de cada programa ou unidade da estrutura governamental. A redistribuição do montante reduzido costuma ser alocada nas novas prioridades do próprio setor.

A implementação de pequenos cortes ocorre, em sua maior parte, nos gastos marginais ou naqueles que independem de uma legislação específica para serem efetuados. Portanto, a estratégia de elaboração da orçamentação decremental consiste em três aspectos básicos:

1) é altamente redistributiva, uma vez que os recursos retirados ou economizados de uns são aproveitados em outros fins de mesma natureza;

2) as decisões tomadas estão sujeitas a serem revistas a cada ano, principalmente, quando os perdedores questionam ou reivindicam suas perdas;

3) em cada período orçamentário, os órgãos governamentais tendem a acirrar a luta para preservar o orçamento do exercício anterior, ampliando o conflito alocativo intragovernamental (Sanches, 1997: 74 e 167).

Ao mesmo tempo em que se insere um verdadeiro conflito de prioridades no processo orçamentário — mais para um programa significa menos para outro —, o paradigma decremental impõe uma nova maneira de pensar, uma nova mentalidade, no momento em que altera de forma significativa o processo de *lobby*, diminuindo a demanda dos grupos de interesse sobre as verbas orçamentárias. O orçamento passa a ser focado como uma peça inteira, regido por um processo político que fixa os totais de gastos e as regras de compensação.

A ideologia decremental presume a limitação de impostos (modificados na margem pelo aumento ou diminuição de suas taxas) e estabelece tetos efetivos para os gastos governamentais. Por conseguinte, um panorama dos gastos admissíveis para os anos vindouros é fornecido para os interessados e potenciais atores do processo orçamentário. Se existir alguma proposta de ator para aumentar a sua parte além dos níveis esperados, essa obterá a resistência dos demais atores, cientes de que o montante adicional para um representará, em igual proporção, o decréscimo para os outros. A substancial disciplina inerente ao decrementalismo possibilita a inibição dos gastos na fonte.

Pode-se afirmar então que a falta e o declínio do crescimento econômico regulamentam a conduta orçamentária, impulsionando o advento da orçamentação decremental. Um gerenciamento econômico ou uma política fiscal requer uma noção de qual nível de gastos é apropriado para estimular ou decrescer igualmente a atividade econômica. Neste contexto, as normas orçamentárias são elaboradas para justificar as práticas a serem utilizadas, em conformidade com as oscilações da economia. As implicações de uma prática dependerá de como ela funcionará sob um padrão de normas que forneça a estrutura do processo orçamentário a qualquer tempo. Este processo de ajustamento passou a gerir a orçamentação contemporânea.

## Notas

- <sup>1</sup> O PPB — *Planning, Programming, Budgeting* — ou orçamento-programa acrescentou ao processo de orçamentação uma abordagem de análise de sistemas, onde os objetivos sistematicamente, quando possíveis, são quantificados, e as alternativas constantemente expostas e avaliadas. No antigo sistema, os custos dos programas eram calculados apenas com base no ano corrente, ao contrário do PPB, que projetava gastos para um período posterior de até cinco anos.
- <sup>2</sup> Essa prática do pensamento racional está embutida, em especial, no paradigma incremental.
- <sup>3</sup> Aaron Wildavsky foi o principal sistematizador da prática incremental em *Politics of the budgetary process*, publicado pela primeira vez em 1964. Sobre o estudo de planejamento e orçamentação em países pobres. Ver Caiden & Wildavsky, *Planning and budgeting in poor countries*, 1974.
- <sup>4</sup> A primeira expressão das reais necessidades de se estabelecerem metas anuais de redução do déficit público sucedeu-se em 1985, nos Estados Unidos, através do *Gramm-Rudman-Hollings act*. Essa lei que, posteriormente, em 23.07.86 transformou-se em emenda constitucional, popularizada pelo nome de seus subscritores, fixa os procedimentos básicos para o contingenciamento de dotações (*sequestration*), todas as vezes que o déficit público ultrapassar o limite fixado.

## Referências bibliográficas

- BOITEAUX, Carlos H.S. (1977), *A avaliação do orçamento público e o processo decisório governamental*. Brasília: Seplan/MF.
- CINTRA & ANDRADE. (1978), “Planejamento: reflexões sobre uma experiência estadual” in CINTRA, Antônio O., HADDAD, Paulo R. *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. cap.1, p.17.
- LINDBLOM, Charles E..(1981), *O processo de decisão política*. Brasília: UnB.
- MARCH, James. (1982), *Racionalidade restrita, ambigüidade e a engenharia da escolha*. *Edições Multiplic*. v.2, n. 5.
- MARCH & SIMON. (1971), *Teoria das organizações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, cap.6.
- MENA, Luis R. (1972), *Introducción al estudio del presupuesto por programas*. Caracas. (mimeo).
- SANCHES, Oswaldo Maldonado. (1997), *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Brasília: Prisma.
- SCHICK, Allen. (1976), “O PPB e o orçamento incremental”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 10, n 2.
- WILDAVSKY, Aaron. (1988), *The new politics of the budgetary process*. Boston: Little Brown.
- \_\_\_\_\_. (1979), *The politics of the budgetary process*. 3.ed. Boston-Toronto: Little Brown, cap.6.
- \_\_\_\_\_. (1974), *The politics of the budgetary process*. 2.ed. Boston-Toronto: Little Brown.



## **A função orçamentária e o ascendente paradigma de final de milênio: o decrementalismo**

*Daniel Jardim Pardini e Hudson Fernandes Amaral*

A relevante influência do déficit público nas condições econômicas de qualquer estrutura governamental induz os administradores públicos a disciplinarem o processo de alocação de recursos, no sentido de reverter os saldos negativos de natureza orçamentária, financeira ou contábil. Na presença deste quadro, a política orçamentária exerce a principal função de nortear a programação e efetivação dos gastos em conformidade com as metas previstas para o déficit público, nos exercícios assim determinados.

A ascensão da orçamentação de combate ao déficit que se instaurou meados dos anos 80 coincide não só com a escassez dominante de recursos que marcou o declínio do processo orçamentário, caracterizado pelo incrementalismo, mas também com a emergente utilização do decrementalismo que favorece a priorização de aplicações das receitas orçamentárias, segundo os objetivos governamentais, sem a necessidade de se alterar as leis vigentes.

Este trabalho tem como finalidade demonstrar a evolução da função do orçamento que, em consonância com a sucessiva quebra de paradigmas de decisão orçamentária, tem acompanhado a gestão pública neste século, e confirmar o decrementalismo como o paradigma dominante na passagem de milênio.

## **La función presupuestaria y el ascendente paradigma del final del milenio: el “decrementalismo”**

*Daniel Jardim Pardini y Hudson Fernandes Amaral*

La influencia relevante del déficit público sobre las condiciones económicas de cualquier estructura gubernamental lleva los administradores públicos a disciplinar el proceso de asignación de recursos, en el sentido de reverter los saldos negativos de naturaleza presupuestaria, financiera o contable. En la presencia de ese cuadro, la política presupuestaria ejerce la función fundamental de orientar la programación y la ejecución de los gastos de acuerdo con las metas previstas para el déficit público, en los ejercicios financieros así determinados.

La ascensión de las prácticas presupuestarias de combate al déficit, que se instaló en mediados de los años ochenta coincide no solamente con la escasez dominante de recursos que marcó la declinación del proceso presupuestario, caracterizado por el “incrementalismo”, sino también con la creciente utilización del “decrementalismo”, que favorece la atribución de prioridades en las aplicaciones de ingresos presupuestarios, según los objetivos gubernamentales, sin necesitar alterar las leyes existentes.

Este trabajo tiene la finalidad de demostrar la evolución de la función del presupuesto que, de acuerdo con la sucesiva quiebra de paradigmas de decisión presupuestaria, viene acompañando la gestión pública en este siglo, y confirma el “decrementalismo” como el paradigma dominante en el pasaje de milenio.

## **The budgetary function and the growing paradigm of the end of the Millennium: “decrementalism”**

*Daniel Jardim Pardini and Hudson Fernandes Amaral*

The relevant influence public deficit exerts on the economic status of any government structure induces public administrators to organise the process of resources allocation as

Daniel Jardim Pardini, mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e membro do NUFI/CEPEAD/UFMG. Hudson Fernandes Amaral, doutor em Administração pela Université Pierre Mendes — França, professor e pesquisador do NUFI/CEPEAD/UFMG

a means to revert financial balance of a budgetary, financial and accountancy nature. In this state of affairs, budgeting policy plays the significant role of steering the planning and payment of expenditure into compliance with the goals established for the public deficit within the boundaries of the practice thus determined.

The rising of budget practice to combat deficit, introduced in the mid 80s, coincides both with the decline of the budgetary process, whose chief characteristic was the incrementalism, and with the emerging use of decrementalism that favours the prioritization budgeting revenue allotment, thus meeting the aims as settled by the government without the necessity to alter the present laws.

The aim of this paper is to demonstrate the evolution of the function of the budget altogether with the continuous ruptures of paradigm on budgetary decision that has followed the public administration during this century. We also want to show that the decrementalism is the dominating paradigm of the passage of the millenium.