

# Rumos de uma Teoria Orçamentária

VERNE B. LEWIS

(Tradução, notas e comentários de Augusto de Rezende Rocha)

VERNE B. LEWIS dedica-se há muito tempo às questões examinadas neste artigo: já trabalhou, em sua pátria, no Departamento de Agricultura — que mantém excelente tradição em matéria de gestão financeira e orçamentária, graças à orientação que lhe imprimiu Jump — no Tesouro e na Bonneville Power Administration, tendo servido na Marinha durante a última guerra. Formou-se pela Universidade de Minnesota (M. A.), aperfeiçoou-se no National Institute of Public Affairs e ocupa, atualmente, o cargo de Diretor de Divisão de Orçamento, Secretaria Executiva de Hanford-Comissão de Energia Atômica.

Publicado no número de inverno, de 1952, da *Public Administration Review*, periódico editado sob os auspícios da American Society for Public Administration, foi o presente trabalho traduzido para o português por AUGUSTO DE REZENDE ROCHA, atual Diretor da Divisão de Orçamento do D.A.S.P., cujos pontos de vista a respeito da aplicação da teoria econômica a uma teoria do orçamento coincidiram com os formulados pelo autor, conforme prova a

tese que defendeu, em 1943, ao submeter-se ao concurso para ingresso na carreira de Técnico de Administração do Serviço Civil Federal Brasileiro.

Cumpre-nos, todavia, advertir os leitores de que os comentários que o tradutor tece em torno das idéias e conceitos de VERNE B. LEWIS visam apenas a estabelecer, nesse particular, a identidade de concepção doutrinária entre ambos existente. E' verdade que suas notas, além de fixarem aquela identidade, têm o mérito especial de discutir, ainda que de modo sumário, problemas brasileiros correlatos ou similares aos analisados pelo autor, com o que atribui ao documento um valor novo para os que se interessam pelos assuntos orçamentários entre nós. As notas de número quatro e treze, por exemplo, podem até ser vistas como contribuição à administração comparada, enquanto outras, como as de números oito, nove e onze, são esclarecimentos sobremodo úteis para os estudiosos de terminologia técnica em ciência política.

**A** PERGUNTA de máxima dificuldade, quando se empreende a elaboração orçamentária da despesa pública — e quem a ela respondesse mereceria receber o mais alto prêmio — é a seguinte: Qual o critério que permitirá decidir da concessão de X dólares à Atividade A ao invés de os conceder à Atividade B, ou ainda ao próprio contribuinte, a fim de que utilize o dinheiro na satisfação de suas necessidades pessoais? Há pouco mais de dez anos V. O. KEY lamentou a falta de uma teoria orçamentária que auxiliasse a responder a esta pergunta. (1) Acentuando que a elaboração orçamentária é essencialmente uma forma de economia aplicada, por isto que requer a cotização de recursos limitados entre fins concorrentes, encaixou o Professor KEY a necessidade de examinar-se a questão do ponto de vista da teoria econômica.

O propósito deste artigo é analisar três proposições que se inferem da teoria econômica (2) e que parecem aplicar-se à elaboração orçamentária, além de serem elementos construtivos adequados à for-

mulação de uma teoria econômica do orçamento. Abreviadamente, os três princípios são os seguintes:

1.º) Uma vez que os recursos são limitados em relação às necessidades, o critério econômico fundamental, que importa aplicar, é o de que o rendimento de cada despesa deve equivaler ao seu custo, o qual se avaliará pelas alternativas sacrificadas. A análise orçamentária, portanto, é fundamentalmente uma comparação dos méritos relativos de usos alternativos de créditos.

2.º) A análise incremental (isto é, a análise dos valores adicionais que decorrerão de uma despesa adicional) é necessária em atenção ao fenômeno da utilidade decrescente. A análise dos incrementos só é necessária e útil quando próxima à margem ou quando nela recai; este é o ponto de equilíbrio em que uma despesa adicional para qualquer fim produziria o mesmo rendimento.

sões gerais e teoria econômica a uma teoria do orçamento já foi proposta e defendida, entre nós, na tese: *Orçamento — plano econômico-financeiro*, ainda hoje inédita, apresentada pelo Tradutor, em maio de 1943, quando se submeteu a concurso para a carreira de Técnico de Administração. Menos para reivindicar precedência — por que desconhecia, à época em que escreveu a tese e ainda hoje desconhece, o trabalho de V. O. KEY, embora lhe fôssem familiares os de PIGOU e PANTELEONI — do que para acentuar o acerto das idéias que defendeu, permitir-se-á o Tradutor aduzir um comentário final a este magnífico ensaio de VERNE LEWIS, sublinhando-lhe os aspectos mais importantes e aqueles em que observa coincidência de pontos de vista e princípios com os que avançou há quase dez anos. Da tese em questão, porventura ainda hoje defensável no todo, o Autor já não subscreve certos aspectos parciais, que não importa mencionar aqui quais sejam. (Nota do Tradutor).

(1) V. O. KEY JR. — *The Lack of a Budgetary Theory* — 34 "American Political Science Review", 1. 137 — 44; Dezembro, 1940 (Nota do Autor).

(2) As idéias oriundas das obras de HERBERT A. SIMON quanto à aplicabilidade de conceitos econômicos à administração foram particularmente úteis ao caso presente. Ver *Administrative Behavior* — Macmillan Co., 1947 (Nota do Autor). A aplicação dos postulados e conclu-

3.º) A comparação dos méritos relativos só pode ser feita atendendo-se à eficácia relativa em alcançar um objetivo comum.

Dedicar-se-á a primeira parte do artigo à apreciação desses princípios. Na segunda parte será delineada uma proposta — que se chamará processo orçamentário alternativo — e sua análise será conduzida à luz dos mesmos princípios.

Acentuar-se-á ao longo destas páginas, de maneira particular, a aplicabilidade de conceitos desenvolvidos pelos economistas aos métodos de análise das estimativas orçamentárias. A discussão visa especificamente aos problemas do Governo federal; as idéias gerais, todavia, são igualmente aplicáveis às unidades governamentais de Estados e municípios.

#### VALOR RELATIVO

As decisões orçamentárias devem basear-se em valores relativos, pois não há padrão absoluto de valor. Não basta dizer que uma despesa destinada a fim particular é desejável ou compensadora. Os resultados é que devem compensar o custo. Cumpre mesmo que os resultados sejam mais valiosos do que o seriam se o dinheiro fosse empregado em qualquer outro fim. Torna-se indispensável a comparação de valores relativos, que se obtém dos usos alternativos de créditos, porque nossos recursos são inadequados à consecução de todas as coisas que consideramos desejáveis e necessárias. Na verdade, a elaboração do orçamento público só se nos apresenta como imprescindível porque nossos desejos excedem aos nossos meios. (3) Os desejos dos entes humanos são virtualmente ilimitados. Conquanto a oferta de recursos se tenha dilatado grandemente nas últimas décadas, ainda continua minguada em relação à procura. Seria sumamente agradável se tivéssemos o bastante para desperdiçar, mas não o temos. Algumas necessidades só podem ser satisfeitas em parte, outras de modo algum.

A escassez de recursos em relação às necessidades depara-se-nos em todos os estágios da elaboração orçamentária. Os serviços públicos consomem materiais e mão-de-obra limitados que têm usos alternativos. Se forem empregados em atividades governamentais, não se poderão usar para fins privados; se os destinarmos à Atividade A, já não poderão sê-lo à Atividade B. Expresso monetariamente, o problema da escassez emerge com o da concessão de dotações. Como contribuintes, exercemos pressão sobre o Congresso a fim

(3) Em sua tese *Orçamento — plano econômico-financeiro*, o Tradutor utilizou, como ponto de partida para a aplicação de postulados gerais de teoria econômica a uma teoria do orçamento, os princípios estabelecidos por LIONEL ROBBINS (*The Nature and Significance of Economic Science*, 2.ª ed., Macmillan & Co., Londres, 1937) para completa definição de Economia — dentre os quais figura o que o Autor vem de mencionar, embora não lhe dando o tratamento minucioso e preciso que lhe dispensou o eminente professor inglês (Nota do Tradutor).

de reduzir os impostos federais: só assim uma proporção maior das nossas rendas pessoais — já insuficientes — ficará disponível para a satisfação de desejos particulares. À vista dessa pressão, o Congresso de ordinário concede créditos menores que os solicitados pelo Presidente e pelos grupos de interesse privado. Por outro lado também o Presidente solicita, em regra, ao Congresso, muito menos que o total das estimativas apresentadas pelos chefes de repartição. Raramente dispõe um departamento de recursos suficientes para fazer o que desejaria ou o que lhe é exigido pelos diferentes grupos de cidadãos. (4)

Angustiadados ante a limitação de recursos, congressistas e autoridades administrativas têm de escolher. O dinheiro disponível comprará isto ou aquilo, mas não os dois. Em que base será feita a escolha?

Os economistas que se especializam em problemas de escassez têm uma resposta geral para essa pergunta: encontra-se na doutrina da utilidade marginal. Esta doutrina em sua aplicação à elaboração orçamentária foi formulada pelo Professor Pigou da seguinte maneira:

“Relativamente à distribuição das despesas públicas opcionais, e independentemente do custo complessivo (*aggregate cost*), assim como um indivíduo tirará maior satisfação de sua renda, logrando manter certo equilíbrio entre as diferentes espécies de despesa, é claro que o mesmo acontecerá em uma comunidade mediante a ação governamental. (5) O princípio do equilíbrio em ambos os casos é proporcionado pelo postulado de que os recursos devem ser distribuídos de tal modo entre os diferentes usos que o rendimento mar-

(4) As observações do Autor apresentam a situação ocorrente no Governo federal norte-americano. Entre nós, verifica-se precisamente o contrário: o Congresso brasileiro é tão liberal em suas iniciativas que os milhares de emendas à Proposta Orçamentária, encaminhada, no início de cada ano, pelo Presidente da República, se fossem aceitas, avolumariam a despesa a ponto de tornar duvidoso pudesse continuar o sistema (?) a ser aplicação em mais de dois exercícios. Embora generosas no seu intuito, essas emendas apenas traduzem, do ponto de vista econômico, uma deficiente ponderação dos méritos relativos das várias despesas; do ponto de vista administrativo, desconhecimento das possibilidades reais da Administração federal brasileira. Propõem-se, em regra, amplos créditos para quem não os pode proveitosamente aplicar; fracionam-se outros desnecessariamente. Do ponto de vista político ou partidário, não nos compete, nesta Revista, examinar a questão. Todavia, Sua Excelência o Senhor Marechal EURICO G. DUTRA, quando Presidente da República, em uma das suas Mensagens anuais, assinalou que, em seguida às modificações por que passam no Congresso, os Orçamentos se convertem em “mosaicos de iniciativas discordantes”. Difícilmente se resumiria melhor a situação, porque qualquer veleidade de planejamento fica, na verdade, inteiramente comprometida. (Nota do Tradutor).

(5) Trata-se da aplicação da segunda lei de Gossen à despesa pública. Visa, no caso orçamentário, à igualização ou ao nivelamento das utilidades marginais ponderadas das despesas públicas, a exemplo do que ocorre com o consumidor quando consegue atingir o mesmo equilíbrio (Cf. C. BRESCIANI-TURRONI: *Corso di Economia Politica*, vol. I. *Teoria Generale dei Fatti Economici*, Milão, 1949,

ginal seja o mesmo para todos êles (...). A despesa deveria ser distribuída com tal discernimento entre encouraçados e assistência social que o último xelim empregado em qualquer alternativa produzisse o mesmo rendimento real. Dispomos, destarte, no que diz respeito à teoria, de um processo graças ao qual pode ficar assente a distribuição das despesas destinadas a fins diversos". (6)

Outros aspectos do conceito de utilidade marginal serão apreciados em seções ulteriores; desejamos por enquanto assinalar que êste conceito apresenta o problema em termos de valores relativos e não absolutos. Para determinar a distribuição de recursos entre encouraçados e assistência social cumpre ponderar o valor relativo dos resultados que decorrerão desses usos alternativos. Convirá despende US\$ 1.000.000,00 adicionais em encouraçados? Só podemos responder afirmativamente se pensarmos que os resultados seriam mais apreciáveis em comparação com os que se colheriam pelo emprêgo de US\$ 1.000.000,00 em assistência social.

Quando os economistas se acercam do problema em termos de custos ao invés de resultados também chegam à mesma conclusão. Fundamentalmente — como êles o indicam, quer no conceito "oportunidade", quer no conceito "deslocamento" — "o custo de uma coisa é simplesmente a quantidade de outras coisas a que se renuncia por causa dela". (7) Se ROBINSON CRUSOE verifica que só tem tempo para construir uma casa ou para pescar, mas não para os dois, o custo da casa é o dos peixes que não pescou ou vice-versa. O custo de qualquer coisa é, portanto, o resultado que seria alcançado se acaso os recursos houvessem sido empregados em uma finalidade alternativa.

Qual o significado, do ponto de vista da análise orçamentária, desses conceitos de valor relativo e de custo? Indicam êles que o objetivo primacial da análise orçamentária é a comparação do valor relativo de resultados que decorrerão de usos alternativos de créditos. Se um técnico (8) está convicto, depois de ler os argumentos habituais que justificam uma solicitação de crédito orçamentário, de que a atividade em questão é necessária e desejável — seu trabalho apenas começou. Para

p. 74). PANTALEONI versou a questão de maneira admirável, mesmo que ainda hoje pudesse ser retomada para mais completo desenvolvimento (cf. *Contributo alla Teoria del Riparto delle Spese Pubbliche*, in "Scritti varii di Economia", Remo Sandroni, 1904). V. em nossa tese, *Orçamento — plano econômico-financeiro*, um resumo do ponto de vista de Pantaleoni que parece não ser conhecido de VERNE LEWIS (Nota do Tradutor).

(6) Citação feita por KEY, *op. cit.* pág. 1.139. (Nota do Autor).

(7) L. M. FRAZER — *Economic Thought and Language* — (A. and C. Black Ltd., 1937), pág. 103. (Nota do Autor).

(8) A expressão empregada pelo Autor é *analyst*, por isto que no Governo federal norte-americano os funcionários encarregados do exame das propostas orçamen-

que seja justificável em termos de emprêgo mais vantajoso dos recursos, os resultados de uma despesa com qualquer atividade devem ser mais desejáveis ou necessários do que com qualquer outro uso alternativo de créditos. Por outro lado, nenhuma solicitação de crédito orçamentário pode ser legitimamente rejeitada exclusivamente pelo critério de que a atividade para o qual se destina implica um grande custo. Custo e resultados devem ser examinados simultaneamente. Cumpre que se aprecie o custo em relação aos resultados, e êstes o devem compensar, à vista dos efeitos alternativos que se sacrificaram ou protelaram.

#### ANÁLISE INCREMENTAL

Se o critério básico da análise orçamentária é o de que os resultados devem equivaler ao custo, cumpre que nela se recorra a uma comparação de valores relativos. Como se pode fazer essa comparação de valores?

O conceito de utilidade marginal sugere um meio de o problema ser encarado. Em resumo, o método consiste em dividir os recursos disponíveis em *incrementos*, (9) considerando qual dos usos alternativos de cada um dêles produziria maior rendimento. A análise de incrementos é necessária em virtude do fenômeno da utilidade decrescente. *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 unidade adicional. Se se adquirirem as unidades suficientes, uma unidade extra talvez nenhum valor encerre e se torne inoportuna. Como ilustração lembre-se que quatro pneumáticos são essenciais a um carro, um quinto o é muito menos, embora seja conveniente, ao passo que um sexto pneumático pode tornar-se um estôrvo. Conquanto o sexto pneumático custasse tanto quanto os cinco primeiros, seu valor é consideravelmente menor. Ao decidir quantos pneumáticos será conveniente comprar, importa atentar, pois, no valor de uso que decorrerá de cada pneumático *adicional*. Em atenção ao fenômeno da utilidade decrescente, não há interêsse em tentar a fixação dos benefícios *totais* ou *médios*, que se alcançarão com as despesas totais destinadas a determinada mercadoria ou função. Cumpre analisar os benefícios por incrementos. Se um milhão de *bazookas* (10) constituem contribuição valiosa à vitória em uma guerra, não nos é lícito pressupor que essa contri-

tárias das repartições, encaminhadas aos Departamentos e ao Bureau do Orçamento, são habitualmente *analistas administrativos* ou *orçamentários*, conforme a classificação de cargos ali vigente. (Nota do Tradutor).

(9) E' termo especializado, já consagrado e incorporado ao vocabulário econômico; significa *parcela* ou *elemento adicional*; permite a formação do adjetivo *incremental*, que não está dicionarizado. (Nota do Tradutor).

(10) *Bazooka*: engenho portátil usado na última guerra pelo exército norte-americano; lança projéteis semelhantes a uma pequena bomba aérea; eficazes contra a armadura de tanques. (Nota do Tradutor):

buição ficaria duplicada se tivéssemos dois milhões. Talvez não houvesse soldados em número suficiente para usar essa quantidade. Mesmo que se não ponha em dúvida o valor das *bazookas* na consecução de uma vitória, chegar-se-ia afinal a um ponto, na escala decrescente da utilidade, no qual despesas adicionais com *bazookas* seriam um completo desperdício. Desde que não temos recursos suficientes para fazer tudo quanto almejamos, por certo não deveríamos produzir o que não poderá ou não será usado.

Não se infira, porém, que haveríamos de melhor empregar os recursos se apenas produzíssemos as *bazookas* passíveis de utilização. Talvez a mão-de-obra e os materiais consumidos na produção do último milheiro de *bazookas* servissem a mais valioso fim se fôsem empregados na produção de granadas de mão ou de qualquer outro artigo. Este raciocínio faz-nos retornar ao critério básico para decidir quanto devia ser gasto em cada atividade. Cumpre-nos destinar dinheiro bastante a *bazookas*, de maneira que o último dólar, que nelas fôr gasto, sirva a propósito tão importante quanto o último dólar empregado em granadas de mão ou outro qualquer fim. Se fôr despendida quantia maior com *bazookas* estaremos sacrificando um uso alternativo mais relevante. Assim, de acordo com o que nos sugere 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.

O conceito de utilidade marginal também indica que uma comparação de valores incrementais só é expressiva e necessária quando se aplica à margem ou dela se aproxima. Ao analisar-se o valor dos resultados obtidos com incrementos de despesa próximos à margem, poder-se-ia indagar: Quanto terá de ser sacrificado se as despesas propostas para a Função A sofrerem uma diminuição de US\$ 1.000,00? Pode aumentar-se a eficiência sem se ter de reduzir a produção? Quais seriam as conseqüências com o rebaixamento de padrões de qualidade? Quais as que decorreriam de um corte quantitativo? Ou de um adiamento parcial do trabalho?

Uma vez elucidados êsses problemas, a questão decisiva pode ser atacada. Seriam os sacrifícios maiores ou menores se o corte de . . . . . US\$ 1.000,00 fôsse aplicado à Função B ao invés de o ser à Função A? Suscita esta pergunta o mais difícil e crítico dos problemas. Como comparar valores dessemelhantes? Como podem ser comparados o valor da bomba atômica e o da pesquisa científica do câncer? Rodovias ou escolas públicas? Até agora não alvitramos nenhuma resposta a esta indagação. Circunscrevemos tão-somente o campo de investigação assinalando que o valor das funções deve ser comparado por incrementos, ao invés de o ser pelo total, e que só interessa comparar o valor dos incrementos próximos ao ponto marginal de equilíbrio. A análise incremental é

apenas um instrumento, embora nos pareça útil. Não fornece respostas: ajuda a focalizar a atenção nos pontos verdadeiramente em disputa.

#### EFICÁCIA RELATIVA

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 atômica 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.

Voltando a um exemplo a que recorremos anteriormente, não se fabricam *bazookas* unicamente pelo prazer de as fabricar. Fabricamo-las porque ajudam a vencer as guerras. Não obstante serem as *bazookas*, as granadas de mão e as rações K (11) coisas diferentes, prestam-se a finalidade militar comum. Os valores relativos dêsses artigos podem ser ponderados à vista de suas eficácias relativas na condução de uma guerra. Não se promovem guerras, tampouco, sem um alvo particular; elas são levadas avante visando ao interesse maior da segurança nacional. A assistência econômica a países estrangeiros também atende a êsse desiderato, pois desde que êles compartilhem de propósito comum, o valor relativo das atividades militares e a assistência econômica também podem ser comparados atentando-se na eficácia em alcançar aquêle objetivo.

Tomemos caso diferente, que seja menos geral e mais concreto que o da segurança nacional. Agentes de compra e engenheiros exercem funções inteiramente diferentes; no entanto, se trabalharem em uma organização que se encarregue de construções, por exemplo, compartilham o objetivo comum dessa organização. Funcionando dentro de limitações de despesas gerais, talvez o Chefe dessa organização se veja obrigado a defrontar-se com êste problema: Proporcionaria, por acaso, o dinheiro destinado à seção de compras maior rendimento se transferido para a seção de engenharia? Esta pergunta acarreta comparações de valor de coisas dessemelhantes, tanto para uma companhia particular como para uma repartição pública. Ademais, seja companhia ou seja repartição, nenhuma está de ordinário em condições de expressar as contribuições dos agentes de compra ou dos engenheiros mediante dados precisos. Ainda assim, indivíduos que forem sensatos e estiverem razoavelmente bem informados chegarão

(11) Rações K: Invólucro à prova de calor ou frio em que se contém três caixas de alimentos concentrados, suficientes para três refeições (3.726 calorias); incluem pão, carne, refrigerante e confeitos. (Nota do Tradutor).

à mesma conclusão nessas questões — pelo menos nos seus aspectos gerais — contanto que o objetivo básico tenha sido estabelecido antecipadamente. Se o objetivo é construir uma estrutura em X meses, segundo especificações preestabelecidas, não se devendo exceder Y dólares, esse objetivo fornece uma base comum de cálculo. A resposta apenas dependerá de previsões de fatos e estará condicionada a necessidades relativas. Por exemplo, se os trabalhos de plantas e desenhos estiverem em dia, mas a construção ficar retardada, porque as ordens de compras não vêm sendo atendidas a tempo, provavelmente certos acréscimos no pessoal de compra de material proporcionariam maiores rendimentos do que os que se fizessem no quadro técnico. Em compensação, se o serviço de plantas e desenhos estiver atrasado e, como conseqüência, o pessoal de compras não tiver requisições a satisfazer, um maior número de engenheiros arquitetos produziria maior rendimento.

A estimativa em função da eficácia relativa em alcançar objetivo comum é, assim, um segundo método de análise orçamentária — e dos mais importantes. (12)

Estimativas em função de propósitos comuns — eis uma forma diferente de expressar que meios alternativos podem ser avaliados conforme o fim que se propõem atingir. Este por seu turno pode ser considerado como um meio de se alcançar outro mais vasto. E o processo exige, por certo, que de qualquer modo se estabeleçam os fins últimos visados. Como proceder nessas decisões fundamentais? Em uma democracia é mais relevante saber quem as fará do que a maneira por que serão feitas. O ideal democrático é que os desejos do povo — pouco importando sejam imprudentes ou qual o processo por que se concretizem — venham a controlar os atos governamentais. Os representantes do povo no Congresso tomam as decisões fundamentais quanto aos fins últimos dos serviços administrativos. Essas decisões, sob a forma de leis e de concessão de créditos, proporcionam a base para o cálculo econômico a ser feito pelos departamentos administrativos, a exemplo do que a ação do consumidor no mercado permite se decida para a economia particular.

Temos, destarte, alguns elementos básicos para uma teoria econômica do orçamento. 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. Ao satisfazer-se a essa condição, numa primeira etapa, podemos empregar a análise incremental sempre que nos acercarmos das margens, concentrando a atenção nas áreas em que a comparação de valores for necessária e significativa. Estes valores

podem ser comparados pela determinação de suas eficácias relativas em alcançar propósito comum. A análise à luz de propósitos comuns exige um conjunto de premissas básicas que se encontram nos fins últimos ou objetivos estabelecidos pelo Congresso por delegação do povo. Isto equivale a dizer que o Congresso está investido pelo povo da responsabilidade fundamental de decidir o que constitui a “melhor utilização de recursos”, pelo menos no que tange ao Governo Federal. (13)

(13) Estas observações do Autor são, em tese, perfeitamente justas e razoáveis. No Brasil, cumpriria acolhê-las com certas restrições. *Lato senso*, o problema orçamentário da União talvez seja menos de natureza econômica — não há grandes discordâncias entre brasileiros, cultos ou analfabetos, quanto aos fins da administração pública — do que de caráter cultural, político e administrativo. A evolução das instituições políticas no Brasil leva-nos a constatar os fatos registrados em a nota n.º 4 e a almejar que a nossa vida parlamentar e político-partidária, bem como o funcionamento dos trabalhos internos do Congresso, se modifiquem de modo a permitir melhor aplicação e aproveitamento dos créditos orçamentários. A cooperação do Congresso com o Poder Executivo, em matéria orçamentária, ainda está longe de ter alcançado, no Governo federal brasileiro, um ponto de equilíbrio ideal para os interesses gerais do país. Talvez se aprecie melhor a procedência dessa observação atentando-se na maneira por que vêm sendo observados os princípios orçamentários prescritos pela Constituição. A especialização, por exemplo, corre, presentemente, tão grande risco de ser desvirtuada quanto a universalidade. Esta, como se sabe, já o vem sendo há muito tempo por convivência das elites responsáveis do país; o vulto das vinculações de receita a fins específicos o demonstra cabalmente. Embora também nenhum princípio seja mais importante para o controle parlamentar, força é reconhecer que a especialização só é invocada entre nós para servir a finalidades de política partidária e não a uma fiscalização administrativa saudável e fecunda. Haja vista o que tem acontecido, nos dois últimos anos, p. ex., com o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e com a Campanha Nacional de Tuberculose. Daí se desenvolverem maneiras tão variadas de se neutralizar. Sabemos todos como, em virtude de o nosso velho Código de Contabilidade e o seu Regulamento já se não ajustarem à vida administrativa brasileira, a pouco e pouco se resvalou para os regimes de exceção, que se transformaram em regra: caminha-se, com efeito, para a prevalência das verbas globais e das prestações de conta a *posteriori* — a despeito daquela “especialização rigorosa” prescrita pela Constituição. Eis o que se poderia chamar a “resistência do real”: na impossibilidade de administrar eficazmente com o Código de Contabilidade e o seu Regulamento, arquitetaram-se meios de os anular graças a uma legislação singularizadora de certos órgãos, que acabou por instituir um verdadeiro *patriciado administrativo*. Tal foi o tributo que se veio a arraigar em virtude de o controle administrativo interno — acadêmico e inócuo — tolher ainda mais que a própria especialização qualquer empreendimento construtivo. Não parece, portanto, que o controle parlamentar através da especialização orçamentária — indispensável à caracterização das finalidades da despesa — venha sendo exercido com acerto. O corretivo para a especialização orçamentária excessiva é um sistema bem coordenado de relatórios administrativos. A vigilância com que, no Congresso, se procura alterar substancialmente a proposta orçamentária do Chefe do Executivo decorre menos do empenho fiscalizador — que é prerrogativa parlamentar intangível — do que da vontade de impor objetivos inacessíveis à Administração. O conhecimento exato das possibilidades e da capacidade da Administração federal é que importaria aprofundar, a fim de melhor sondar-lhe as deficiências e remediá-las; talvez, então, muitas emendas orçamentárias, sinceramente apresentadas no Congresso, já não o fôssem. Em matéria orçamentária, cremos que o nosso progresso ainda estará embarracado por muitos anos enquanto o órgão centralizador da

(12) Este método e suas aplicações gerais à administração pública foram longamente analisados por HERBERT A. SIMON sob a denominação de “critério de eficiência”, *op. cit.*, págs. 172-97. (Nota do Autor).

## LIMITAÇÕES PRÁTICAS

Embora constituam, de certo modo, as proposições indicadas acima, com referência a valor relativo, a análise incremental e a eficiência relativa, — uma fórmula de análise orçamentária que se nos afigura teoricamente correta, nem sempre é de fácil aplicação. Não se dispõe, as mais das vezes, de dados precisos para uso nas equações. E conquanto a fórmula sirva de maneira teoricamente válida, mesmo que se tenham de inferir os dados a serem empregados na equação, a utilidade prática das respostas dependerá do rigor de tais dados. Uma área em que êles sejam difíceis de obter, acarreta previsões de futuras necessidades e condições. Como já assinalamos, o valor é função das necessidades e estas variam com o tempo. Ao comparar o valor relativo de espingardas e manteiga, por exemplo, chegaremos a diferentes pontos de equilíbrio entre ambas, conforme a ocasião ou as operações bélicas em que estivermos empenhados — guerra total ou guerra fria. O equilíbrio entre saúde pública e polícia se localizará no ponto em que as doenças contagiosas estiverem em ascensão e a média de acidentes de tráfego tiver declinado. O ponto de equilíbrio será diferente se os serviços de saúde pública forem bons e a média de acidentes se tornar alarmante. As decisões orçamentárias têm de basear-se não somente em necessidades relativas, como o são hoje em dia, senão também em previsões de quais sejam as necessidades de amanhã, do próximo ano ou na década seguinte. (14) A questão é exemplificada de maneira absolutamente dramática com a decisão tomada pelo Governo Federal, durante a Segunda Grande Guerra, de tentar desenvolver uma bomba atômica. À época, ninguém sabia se uma bomba poderia ser fabricada, ou se o poderia ser a tempo de ajudar a vencer a guerra. Assim, ao decidir o governo que se desviassem tremendas quantidades de materiais escassos para êsse fim, houve de tomar riscos calculadamente, pois sua decisão não assentava em fatos sólidos, mas em previsões e esperanças quanto aos valores a serem alcançados.

Há, talvez, tantas discussões orçamentárias a respeito de previsões de necessidades quanto sôbre

proposta executiva não se mostrar mais sensível às necessidades regionais — deficiência que o Legislador procura atualmente obviar por meio de uma participação, sem sistemática nem coordenação, na programação administrativa — mas que só se corrigiria pela criação de agências regionais dêsse órgão, de maneira a dividir o território brasileiro em quatro ou cinco grandes áreas administrativas, caracterizadas pelos seus aspectos orçamentários comuns; e até que o próprio Congresso passasse a considerar o Orçamento como um todo orgânico, decorrente de planejamentos parciais e gerais devidamente coordenados, e não como aquêle “mosaico” de que fala o Marechal EURICO DUTRA. (Nota do Tradutor).

(14) Êstes argumentos permitem que se verse o problema dos “orçamentos cíclicos” também do ponto de vista da Despesa pública e não exclusivamente em função da Receita, como algumas vezes se tem inadvertidamente feito. (Nota do Tradutor).

os méritos relativos de despesas propostas, a fim de satisfazer a essas mesmas necessidades.

Em alguns casos, não somente as decisões orçamentárias devem basear-se em simples conjecturas quanto às necessidades e realizações de amanhã, mas também a natureza das atividades governamentais freqüentemente é tal que certas realizações, com referência a custo, não se podem rigorosamente medir, mesmo depois do fato. Como se pode dizer, por exemplo, quantos prejuízos oriundos de incêndios se evitaram, graças a cada parcela de US\$ 1.000,00 gasta com o Corpo de Bombeiros, de modo a fazer-se combate preventivo ao fogo? Talvez tenha sido a recorrente dificuldade em se obter dados precisos que levou o Professor KEY a contestar a aplicabilidades da teoria da utilidade marginal à elaboração orçamentária. Conclui êle do seguinte modo:

“... A doutrina da utilidade marginal, desenvolvida com tais requintes na análise da economia mercantil, tem um quê de irrealidade quando aplicada às despesas públicas. A utilização mais vantajosa de créditos públicos resume-se em uma questão de preferências de valor entre fins que não são redutíveis a um denominador comum. Assim, a questão é um problema de filosofia política...” (15)

Sejam ou não disponíveis dados merecedores de confiança — cumpre julgar e decidir. A falta dêsses dados rigorosos não invalida, porém, os princípios básicos ou os métodos de cálculo que esboçamos. Convém julgá-los partindo da alternativa de que venham ou não a permitir conclusões sólidas, uma vez admitidos como certos os elementos empregados nas equações. A obtenção de tais elementos — que é problema difícil e fundamental — independe inteiramente do problema de desenvolver métodos de cálculo.

Por outro lado, talvez o Professor KEY tenha pretendido contestar o próprio princípio básico. E' perfeitamente certo, conforme êle assinalou, que a elaboração orçamentária pressupõe questões de preferência de valor, que importa estruturar em filosofia e não em lógica ou ciência. Concedendo-lhe que seja antes um problema filosófico, embora não exclusivamente, por isto que os métodos dos economistas também se podem aplicar, cumpre que se lembre figurar de há muito o problema do valor como tópico central nas cogitações dos estudiosos de Economia. Não se aceram dêsse problema adotando como ponto de vista a formação de um padrão absoluto de valor ou a fixação de fins, propósitos ou objetivos, a que os homens devessem visar; concentram-se antes em métodos que importaria empregar a fim de lograr-se melhor uso de recursos escassos, seja qual fôr o padrão de valor adotado para julgamento. Enquanto o filósofo nos ajuda a decidir quais as finalidades por que devemos porfiar, o econo-

(15) KEY — *op. cit.*, — pág. 143. (Nota do Autor). Cumpre observar que LIONEL ROBBINS é igualmente cético a respeito da propriedade em aplicar-se o conceito de utilidade decrescente à Ciência das Finanças. (Nota do Autor).

mista nos indica o caminho de maior eficiência para que as alcancemos. Assim, acreditamos nós, pode ser aceito como um método proveitoso na elaboração dos orçamentos públicos, o que é empregado pelo economista em relação ao problema do valor, e tal como é expresso pela teoria da utilidade marginal.

Opõem-se categoricamente os pontos de vista esboçados neste artigo, com referência à aplicabilidade, na elaboração orçamentária, de métodos que alguns economistas empregam, aos que sustentam certos outros economistas. LUDWIG VON MISES, por exemplo, contesta, em seu livro *Bureaucracy*, (16) que haja método de cálculo econômico passível de aplicação nas coisas de governo. Pode-se demonstrar, pensamos nós, que o problema quanto ao governo, nos aspectos por que se nos apresenta, decorre da falta de dados precisos ao invés da falta de um método. O argumento central do Professor VON MISES é que os burocratas não dispõem de meios de calcular a utilidade relativa das atividades governamentais, porque estas não logram preço no mercado. Portanto, alega êle, as repartições administrativas não têm critério de valor que possam empregar. Nos negócios privados, assinala (p. 26), "a base definitiva de cálculo econômico é a avaliação de todos os bens de consumo por parte de todos" no mercado. Por outro lado, "o cálculo econômico torna possível ao comércio adaptar a produção às necessidades dos consumidores" (p. 27). Ademais, prossegue, "... se uma empresa pública tiver de funcionar sem atender ao lucro, a conduta do público não mais proporciona um critério de sua utilidade" (p. 61). Em suma, conclui, "o problema da gestão burocrática é precisamente a ausência de tal método de cálculo" (p. 49).

Concordamos com aquela parte de sua argumentação que estabelece que os preços correntes proporcionam um critério de valor que serve de base para o cálculo econômico nos negócios privados. Não podemos, todavia, concordar em que falte inteiramente às repartições administrativas êsse critério. Como já foi observado, os créditos orçamentários, a exemplo dos preços correntes, indicam em termos quantitativos quanto os representantes do povo estão dispostos a pagar pelos bens e serviços necessários ao governo. Os congressistas, ao concederem créditos, expressam tão positivamente suas atitudes em relação à utilidade de certas funções administrativas quanto os indivíduos ao comprarem pão na padaria da esquina. Os congressistas estão servindo, na verdade, como agentes compradores do povo norte-americano.

Que função exerce o critério do preço corrente ao determinar se uma atividade vale o seu custo? Uma das funções que exerce é proporcionar dados necessários à determinação do ponto mínimo a que pode ser reduzido o custo de execução de um encargo. Evidentemente, nada vale o seu

custo se se pode atingir o mesmo resultado por outro processo e por um custo inferior. Os preços correntes são, neste sentido, tão úteis à administração quanto aos negócios privados. Ao construir uma estrada, um edifício ou uma represa — até mesmo ao promover o funcionamento de um gabinete — o governo tem de pagar preços correntes pela matéria-prima ou pela mão-de-obra que utiliza, exatamente como qualquer homem de negócios. Se a orientação de qualquer cálculo econômico é o preço corrente, os engenheiros do governo dispõem de cifras para serem utilizadas nas equações, à semelhança das que utilizam os seus colegas da indústria privada. Os preços correntes lhes facultam os elementos de que carecem para calcular a combinação de material disponível, de homens e de máquinas que há de ser menos onerosa.

Em seguida ao corte de tôdas as demasias e à redução do custo de produção a um mínimo, cumpre encarar questão ainda mais vasta. Valerá a pena fazer o que vamos fazer? O Professor VON MISES, sem dúvida, redargüiria que algo vale a pena ser feito na indústria privada se produz lucro. Ao tentar calcular se dada atividade há de proporcionar lucro, um homem de negócios, porém, se defronta com problemas análogos aos do governo. Cumpre-lhe prever as condições do mercado. E as cifras que êle prevê podem ser ou não corretas. Por isso, um homem de negócios não pode determinar, mesmo depois do fato, se uma atividade individual foi lucrativa. Nenhum método até agora se intuiu para medir-se, por exemplo, rigorosamente, se os lucros ou as perdas de uma companhia resultam de atividades como pesquisas, publicidades ou providências de caráter assistencial em benefício de seus empregados. Ademais, um homem de negócios, se deseja multiplicar os seus lucros, não empreende qualquer atividade apenas porque é lucrativa: cumpre que ela o seja mais do que as outras atividades alternativas que se lhe ofereciam. Assim, êle se defronta com o mesmo problema de valores relativos que se apresenta à autoridade administrativa. Suponha-se que em uma fábrica custa \$ 1.00 a recuperação de uma libra (450 g) de refugo de material, e que êsse refugo pode ser vendido a \$ 1.10, proporcionando, pois, um lucro de 10%. Infere-se, automaticamente, que êsse refugo deva ser recuperado? De modo algum, porquanto a firma poderia lucrar 20% se a mão-de-obra e o material fôsem empregados em nova produção.

O método de calcular, que uma repartição governamental adota em ocasião idêntica, seria exatamente o mesmo. De fato, se as dotações votadas especificarem precisamente as quantidades, a qualidade, os padrões, e os preços unitários máximos que são autorizados, não somente o problema do cálculo econômico será exatamente o mesmo mas também as respostas poderão expressar-se em termos de lucro equivalente. Se a repartição puder produzir por um custo unitário inferior ao especificado pelo Congresso, os créditos economi-

(16) LUDWIG VON MISES — *Bureaucracy* — (Yale University Press, 1944), pág. 47. (Nota do Autor).

zados comparar-se-ão ao lucro e reverterão ao Tesouro como dividendos dos contribuintes.

Em muitos casos, todavia, os serviços públicos são de tal natureza que o Congresso não pode fixar especificações precisas. A produção do plutônio, por exemplo, pela Comissão de Energia Atômica, ainda não atingiu estágio compatível com essas especificações. O Congresso limita-se a autorizar a Comissão a produzir tanto plutônio quanto lhe seja possível, em conformidade com especificações que ela repute adequadas, limitando a despesa total a X milhões de dólares. A Comissão, portanto, não dispõe de elementos graças aos quais possa determinar exatamente o valor monetário em dólares que é conferido pelo Congresso a uma libra de plutônio. Ainda assim, a Comissão dispõe de meios para tomar decisões de caráter econômico. O problema poderia ser o de resolver se vale a pena gastar Y dólares para recuperar o plutônio que se desperdiça durante o processo produtivo. A decisão só pode ser tomada comparando-se os meios alternativos de lograr um objetivo comum. E este é o da produção máxima de plutônio durante período predeterminado, dentro dos limites dos recursos disponíveis. À luz desse objetivo a Comissão tem poderes para gastar igual

importância tanto na recuperação quanto na produção de plutônio. Se gastasse mais que essa importância ou menos, a quantidade total utilizável de plutônio, acaso produzida no período, seria menor que a máxima potencial. Forçado a considerar essa espécie de problema, um homem de negócios faria cálculos exatamente da mesma natureza. O objetivo comum dos trabalhos de produção e de recuperação poderia ser expresso ou em termos monetários ou de volume de produção, mas a resposta seria a mesma. Quando o problema com que se defronta o Governo diz respeito a atividade como educação, relações exteriores ou recreação pública — onde os alvos são menos tangíveis, onde os resultados são menos suscetíveis de mensuração e onde a soma de resultados oriundos de um incremento de despesa é mais difícil de determinar, as quantidades usadas nas equações serão menos firmes. Ainda assim, concluímos — não obstante os argumentos do Professor VON MISES — que as diferenças entre a administração privada e a pública, no que se refere a cálculos econômicos, residem menos nos métodos de calcular do que na possibilidade de se lograrem elementos numéricos precisos com que calcular.