

Metodos de Estimativa das Rendas Públicas

BENEDICTO SILVA

II

FIXAÇÃO DO CONCEITO DE ESTIMATIVA

Se queres discutir comigo, define os termos. VOLTAIRE

... una terminologia sólo es inteligible si previamente el que escribe o habla y el que lee o escucha se han puesto INDIVIDUALMENTE de acuerdo sobre el significado de los signos. ORTEGA Y GASSET

No estudo da Administração Pública, compreender a necessidade de uma terminologia científica é o começo da sabedoria. ARTHUR N. HOLCOMBE (1)

No terreno movediço das inexperientes ciências sociais, ainda tão cheias de contradições e conceitos difusos, essa questão de definir os termos nunca ha de ser encarecida em demasia. Quem quizer afastar o risco de ser incompreendido, ou — o que ainda é pior — mal compreendido de todo, não deve furtar-se ao onus de precisar convenientemente os seus conceitos, ao versar fatos sociais.

Presume-se que o autor que emprega, por exemplo, o termo “democracia” tenha em mente exprimir o que *ele* entende por “democracia”. Como se trata de um conceito flutuante e difuso, que cobre numerosos sentidos, os quais se desdobram, por sua vez, em outras tantas nuances mais ou menos sutis, é claro que nem sempre o referido termo acordará em cada leitor o sentido que o *autor* pretende exprimir, mas o sentido que o *leitor* lhe atribue. Só por acaso haverá plena concordância de entendimento entre o autor e o leitor. O mesmo que ocorre com o termo citado, ocorre mais ou menos frequentemente com o uso e a interpretação da maioria dos conceitos de qualquer das ciências sociais. E' por isso que o tratamento destas jovens ciências oferece tantas dificuldades e

causa tamanhas frustrações. Contingenciado e mutilado pela carência de uma linguagem científica, apta a permitir a transmissão cumulativa da experiência, o comércio intelectual dos chamados cientistas sociais é sempre laborioso e, às mais das vezes, infrutífero.

Quando não ha, entre os que tratam de qualquer assunto, concordância de entendimento sobre os conceitos que empregam, toda discussão é estéril e até contra-producente. Ora dão o mesmo rótulo a coisas diferentes, ora dão rótulos diferentes à mesma coisa. Qualquer dessas hipóteses indica ausência de terminologia científica e torna fastidioso e confuso o assunto debatido, levando cada opinante a formular juízos temerários sobre a competência, a inteligência e até a sanidade mental dos demais.

O esforço de discutir qualquer matéria sem que se esteja certo de que o contendor atribue aos nossos termos os mesmos sentidos que nós lhes atribuímos, além de não passar de tagarelice infeliz, ainda pode descambar para as alterações inamistosas, inclusivé para as *vias-de-fato*.

Há uma anedota muito batida, que se pode invocar para ilustrar os desentendimentos a que estão sujeitos os que, sem antes afinarem os respectivos vocabulários, discutem ou polemizam.

(1) In Introdução do livro *Administrative Procedure*, de Comstock Glaser, Washington, 1941.

Dois surdos, andando em direção oposta, passam um pelo outro.

Um deles leva um caniço. Ao vê-lo, pergunta-lhe o outro :

— “Vai pescar” ?

— “Não ! Vou pescar,” — respondeu o do caniço.

— “Ah ! Pensei que você ia pescar...” — retruca o outro, com ar compreensivo.

Por falta de uma terminologia científica, aqui, no campo das ciências sociais, o encontro de *surdos* que, como os da anedota, *entendem* mal uns aos outros, e ora se descompõem, ora se desprezam, ora discutem indefinidamente mas em vão, é muito mais frequente do que o de surdos autênticos na vida real.

Ao prefaciar a segunda edição de seu grande livro pequeno *Les Règles de la Méthode Sociologique*, Emile Durkheim queixa-se de que certos críticos lhe haviam atribuído idéias estranhas, com as quais ele estava longe de concordar e, além disso, acreditavam que, refutando o que *entenderam*, haviam refutado o que ele *escrevera*.

Outro exemplo notável de réplica desnecessária, originada pela confusão dos conceitos, ocorreu na Inglaterra, em 1884, quando Herbert Spencer publicou na *Contemporary Review* os famosos quatro artigos que, reunidos logo depois, formaram outro grande livro pequeno — *The Man versus the State*.

Referindo-se às réplicas suscitadas pelo segundo artigo da série, intitulado *The Coming Slavery*, diz Spencer que, “como sempre acontece entre antagonistas”, dois de seus críticos lhe haviam dado a paternidade de opiniões que ele nem professava, nem aceitava (“Notice of them here must be limited to saying that as usual with antagonists is, they ascribe to me opinions which I do not hold”).

Mas para que argumentar extensamente em favor da necessidade de definir os termos ? Haverá por aí alguém que se aventure a negar a vantagem de semelhante procedimento ?

Vamos, pois, ao ponto.

Que se deve entender por *estimativa*, tal como o termo é empregado no título e no corpo desta série de estudos ? Ou melhor : que é *estimativa* ?

Entende-se por *estimativa* uma *avaliação numérica, lucidamente feita, baseada em fatos verifi-*

cados ou em fatos aceitos como tais. Conceitualmente, a *estimativa* fica entre a *advinhação* e a *enumeração*, embora muito mais próxima desta que daquela.

Se eu dissesse que domingo passado havia 3 000 pessoas no prado de corridas de cavalos, estaria emitindo um *palpite puro*, uma tentativa de *advinhação*, porque não estive lá, por lá não passei, nem mesmo estou certo se houve corridas nesse dia. A minha *advinhação* só não seria inteiramente cega porque, no caso, estaria ligada a reminiscências de certos fatos incorporados à minha experiência social: sei, por exemplo, que costuma haver corridas de cavalos aos domingos, que estas atraem milhares de pessoas, etc.

Se eu tivesse estado lá, porem, e observado a multidão, o meu *palpite* seria possivelmente menos aventuroso — estaria baseado numa impressão geral, diretamente recebida. Nem por isso deixaria de ser *palpite*. Como tal, carecia de substância para inculcar presunção de certeza.

Figuremos, agora, que, além de ter estado lá, eu tivesse verificado o número de ingressos vendidos e uma lista de presença dos sócios. Admitindo-se que a cada ingresso e a cada assinatura correspondesse um espectador, contados em seguida os ingressos e as assinaturas, teria feito uma *enumeração* indireta, cujo resultado poderia ser aceito como *certeza relativa*. E' possível que algumas pessoas tivessem conseguido entrar sem ingresso, assim como é possível que alguns sócios figurassem na lista sem estar presentes, ou estivessem presentes sem figurar na lista. Apesar disso, o quantitativo que eu encontrasse seria a síntese de uma *enumeração* — que é exatamente o oposto de *palpite*.

Mas se eu, pessoalmente, ou por intermédio de terceiros, recorresse, digamos, ao expediente de marcar o tempo durante o qual os assistentes estivessem entrando no campo e se determinasse a média das pessoas que entrassem por minuto, poderia facilmente *avaliar* o número total dos presentes. Teria, neste caso, elaborado uma *estimativa*, presumivelmente menos próxima da realidade do que a *enumeração*, porem muito mais digna de fé do que o *palpite*.

E' evidente que quanto mais perfeita fosse a minha cronometragem e mais expressiva dos valores observados a média que eu determinasse, tanto mais acurada seria a *estimativa*.

Outro exemplo prático, apresentado por John R. Bartizal na introdução de seu livro *Budget — Principles and Procedure*, talvez estabeleça mais claramente a diferença que existe entre *palpite* e *estimativa*. Argumenta o referido autor que se pode tentar *adivinhar*, mais ou menos às cegas, assim como se pode *estimar*, com base em fatos verificados, o número de grãos de feijão contidos num vaso. Desentranhando do exemplo as hipóteses subjacentes que o autor não mencionou, mas que nós podemos figurar, temos as seguintes :

1.^a) O operador tenta adivinhar sem ver o vaso, hipótese em que ou pratica um ato de magia, ou simplesmente exercita a imaginação, emitindo um *palpite* cego. Esse palpite não terá sido inspirado por nenhuma percepção objetiva.

2.^a) O operador tenta adivinhar depois de ver e sopesar o vaso, examinar o tamanho e o peso dos grãos, caso em que a sua adivinhação terá sido feita à base de uma impressão geral, colhida diretamente. Ainda aqui se trata de um *palpite*, a que chamaremos *palpite informado*, porque o operador se baseia em fatos objetivos.

3.^a) Além de ver e sopesar o vaso, o operador ainda lhe toma as dimensões e verifica meticolosamente quantos grãos cabem em determinada unidade de espaço, caso em que já não estará *palpitando* mas *estimando*. E' que, agora, a sua avaliação estará baseada em fatos verificados e mensurados.

4.^a) Em lugar de medir ou pesar o vaso, o operador dá-se ao trabalho de contar, um por um, os grãos nele contidos, caso em que terá realizado uma *enumeração direta*.

Distinguímos assim quatro procedimentos diferentes, a que o operador pode recorrer para tentar determinar o número de grãos de feijão encerrados no vaso :

- a) o *palpite puro*
- b) o *palpite informado*
- c) a *estimativa*
- d) a *enumeração*

A cada um desses procedimentos corresponde um resultado diverso, assim como um grau diferente de certeza.

O *palpite puro*, como tentativa de adivinhação às cegas, está longe de dar serenidade intelectual ao homem. Ainda que seus resultados posteriormente venham a ser iguais à realidade, não podia ter havido *certeza* prévia. Trata-se de mero acidente ou, se quiserem, de um milagre.

O *palpite informado* difere do *palpite puro* apenas em grau. Conquanto geralmente se baseie em impressões, perdendo assim o caráter de milagre ou de magia, também não satisfaz a inteligência humana, porque é um instrumento demasiado tosco para determinar a certeza, ainda que por aproximação.

A *estimativa* é uma avaliação tanto quanto possível bem fundamentada, oferecendo, sobre o *palpite informado*, a vantagem de ser lastreada por *fatos verificados*, ou por fatos admitidos com razoável grau de probabilidade. A *estimativa*, igualmente, não inculca certeza, pelo que não satisfaz plenamente a necessidade do conhecimento perfeito do fenômeno pesquisado. Mas é um *sucedâneo* aceitável da certeza.

A *enumeração* é um instrumento primitivo mas fidedigno de determinação quantitativa. Como tal, permite o conhecimento perfeito, pelo menos sob o aspecto numérico, do fenômeno investigado. A certeza decorrente da enumeração satisfaz a inteligência humana. Desgraçadamente para os pesquisadores, a enumeração é um procedimento muito menos flexível do que a *estimativa*. Em primeiro lugar, não se podem enumerar fenômenos futuros, porque enumeração é verificação e só os fenômenos passados e presentes podem ser verificados.

Recapitulando :

O *palpite puro* nem conduz à verdade, nem procura evitar o erro ; é exercício avulso e inconsequente da imaginação, ou ato de fé em algum poder sobrenatural. Em qualquer caso se mantém alheio e infenso ao espírito científico (1).

O *palpite informado* também não conduz à verdade mas constitui uma tentativa rudimentar de evitar o erro ; indica, pelo menos, o *rumo da certeza*.

A *estimativa* é um esforço sistemático que o homem faz para se acercar indiretamente da verdade, mediante a minimização do erro; quando satisfatoriamente realizada, leva às *proximidades da certeza*, o que a qualifica como procedimento racional de pesquisa do conhecimento de certa classe de fenômenos. Quando não é possível a enumeração, o que acontece a cada passo, principalmente em se tratando de fenômenos futuros, a *estimativa* impõe-se como o melhor procedimento racional que o

(1) Segundo Boutroux, citado por Challaye, "o espírito científico é, essencialmente, o senso do fato — como fonte, regra, medida e controle de todo conhecimento". (V. Félicien Challaye, *Philosophie scientifique et Philosophie morale*, Paris, 1924).

homem conhece para se aproximar utilmente da verdade.

A enumeração, embora não produza a *certeza absoluta*, elabora a *certeza relativa*, que é o ponto de partida e de referência — “fonte, regra, medida e controle” da ação inteligente.

A adivinhação não merece fé. A enumeração não é aplicável a acontecimentos vindouros. Eliminadas esta e aquela, resta a estimativa. Consequentemente, dos quatro procedimentos ora sumariamente expostos, a *estimativa* isola-se como o único realmente util em matéria de previsão de resultados. Note-se bem: a estimativa não é apenas o melhor — é o único, fora do ocultismo.

Hoje ninguém admite que seja possível administrar bem qualquer empresa sem o conhecimento aproximado do comportamento futuro dos interesses em causa. À norma de Augusto Comte, “prever para prover”, deve o administrador moderno juntar esta outra: “prover depois de prever”. Toda ação administrativa inteligente deve ser desenvolvida à luz desses dois princípios.

Prever, em muitos casos, significa simplesmente *estimar*.

No caso das rendas públicas, por exemplo, estimativa e previsão são uma e a mesma coisa. Apesar de que possam referir-se ao passado, em se tratando das rendas públicas as estimativas geralmente se referem ao futuro, o que é perfeitamente compreensível.

“O fluxo das rendas públicas é um fenômeno contínuo, sujeito a alterações de várias origens. A estimativa cobre uma secção, atem-se a um *momento* da duração do fenômeno — geralmente de 12 meses, como acontece no Brasil e na maioria dos países. Não é, pois, teoricamente necessário que esse momento seja futuro — pode ser um momento passado.

Se o fenômeno, examinado em sucessivas secções passadas, revela um *desenvolvimento regular*, uma *tendência identificável*, é lógico que essa tendência recebe expressão quantitativa e, uma vez determinada, pode legitimamente — *others things being equal* — ser deslocada para o futuro, dando lugar a uma previsão propriamente dita.

Se fosse necessário recorrer às autoridades para reforçar esse ponto de vista, seria o caso de se apelar, entre muitos outros, para o grande Aftalion, que ensina, (*Cours de*

Statistique, Les Presses Universitaires de France, Paris, 3.ª edição, págs. 241 e 242):

“Pour le passé, lorsqu'on travaille sur la série des mouvements déjà effectués, on peut trouver des formules ou des indices annonciateurs tels que si on les avait connus antérieurement on eût pu arriver à d'assez exactes prévisions. On peut, à l'aide de ces formules tracer des courbes calculées que ne s'écartent pas trop de la courbe réelle des événements écoulés”.

Como que satisfeito por haver chegado a essa conclusão, o citado economista francês afirma, linhas abaixo:

“C'est déjà quelque chose assurément, il faut dire sans ironie, de pouvoir ainsi prévoir rétrospectivement, prévoir dans le passé. Cela signifie qu'on voit plus clair dans ce qui fut, qu'on met un peu d'ordre dans le désordre apparent des événements, qu'on découvre dans le flux des faits qui se sont succédés des lois ou tout au moins des régularités précieuses”.

Apesar de que essas fórmulas de previsão e esses índices anunciadores, que teem dado lugar a previsões retrospectivas tão satisfatórias, às vezes produzem resultados menos felizes quando utilizadas como instrumentos de penetração no futuro, “rien de plus légitime ... que de prolonger dans le futur les régularités observées pour le passé” (1).

*

* * *

Consoante a declaração expressa no artigo inicial desta série, publicado na edição passada, cumpria-me expor, no presente artigo, os vários métodos de estimativa das rendas públicas, mencionados pelos tratadistas. Pareceu-me, entretanto, mais conveniente para o leitor e também mais sistemático para o autor apresentar, antes de passar em revista os aludidos métodos — o que farei em artigos subsequentes — este ligeiro ensaio de fixação do conceito de estimativa. A resolução me foi sugerida pelo exame cuidadoso dos textos de cerca de quarenta diferentes compêndios e tratados da Ciência das Finanças. Como nenhuma dessas obras dedica ao assunto a atenção que ele evidentemente merece, julguei asado, para evitar possíveis confusões, precisar o meu ponto de vista sobre o mesmo, como justamente acabo de tentar.

(1) Relatório da Comissão de Orçamento, 1942, páginas 88 e 89.