

Classificação e mensuração das despesas públicas

WYLIE KILPATRICK

O PROBLEMA que domina a vida norte-americana — os propósitos e as técnicas do controle social — contem em sua premissa um corolário que é obscurecido pelo excesso de atenção dedicado aos fins, em prejuízo dos meios. Ou seja : o problema decorrente, de controlar o controle social. Se este deve ser exercido pelo governo, deixando-se de lado a questão de sua finalidade, como deve o aparelho controlador do governo ser equipado e ajustado à máquina que é a sociedade moderna ? Acontece muito frequentemente que o governo, ou o aparelho controlador, parece girar no espaço a uma velocidade tremenda ou, então, arrasta-se a passo de lesma. Em ambos os casos, é o próprio aparelho de controle social que está descontrolado, pondo em perigo toda a máquina e bem assim o planejamento social. Restabelecidos, os objetivos do controle social requerem equipamento com instrumentalidade adequada à tarefa de adotar o governo à era da máquina. Os arquivos dos anos da crise fornecem sobejas provas de que um dos mais importantes instrumentos — senão o mais importante — é a despesa governamental.

INSTRUMENTO DE CONTROLE

Quer se trate de pequenos ou de grandes gastos, a despesa pública é um instrumento mediante o qual se ajustam as realidades práticas à reforma social. Aquilo que antigamente se desprezava como gíria técnica de contadores ou teorias de acadêmicos falando a linguagem das técnicas da despesa foi elevado à categoria de instrumentos indispensáveis à classificação e mensuração das despesas. Sem esses instrumentos, o planejamento e os programas são ilusórios, a elaboração orçamen-

tária é usualmente uma adivinhação ou, na melhor das hipóteses, uma aproximação; a distribuição dos gastos públicos segundo a capacidade, as necessidades ou os benefícios provavelmente acentuará os desajustamentos, em vez de desfazê-los; e até os elementos mais rotineiros da máquina governamental — como a contabilidade — andam à matroca.

As operações públicas defeituosas convidam à análise por meio da classificação, de um modo desagradável aos retóricos mas essencial ao estudo científico. Não se pode fugir à conclusão de que uma análise retrospectiva das operações governamentais deve ser dirigida no sentido de modelar novamente os instrumentos mediante os quais abordar — senão atingir — um estudo científico do governo. Ademais, o método da ciência é a classificação; e, com ela, a mensuração de dados por categorias. Que a classificação é imperfeitamente empregada, evidencia-se da maneira fragmentária por que se desenvolveram os critérios para a classificação. Sendo usuais, como são, os conceitos de tempo, espaço, tamanho ou números, a administração pública é rica na variedade de aspectos pelos quais os dados podem ser catalogados, tabelados e descritos (1).

Em nenhum setor mais que no campo da despesa, tem a classificação sido mais tortuosa em seu

(1) Uma lista sugestiva de critérios para classificação poderia consistir em : 1) tempo ou sequência cronológica; 2) lugar ou critério geográfico; 3) tamanho ou volume; 4) números ou população; 5) responsabilidade oficial, indicando as autoridades que controlam a administração; 6) organização pública, indicando a responsabilidade das unidades administrativas; 7) função ou serviço envolvido; 8) processo administrativo envolvido; 9) método de administração ou execução; 10) custeio público ou meios de financiamento; 11) riqueza privada ou valores tributáveis; e 12) resultados obtidos.

raciocínio, percorrendo caminhos fechados, e em nenhum lugar tem a mensuração sido mais retórica em seus alvos e insubstancial em seus resultados. Talvez essas consequências possam ser atribuídas à circunstância de não se ter conseguido encarar o problema da despesa como um todo, nem acreditar que é essencial mais de uma categoria de classificação, até que se obtenham resultados. Cinco grandes categorias de classificação são necessárias à mensuração: 1) O registo das operações financeiras relativas à despesa, por *totais* dispendidos. Este é o tipo mais usual de classificação mas nem por isto menos importante pois fornece a base sobre a qual se firmam as outras categorias. 2) O registo do volume ou *quantidade* de cada serviço funcional, destituído de expressão em termos financeiros ou de custeio. 3) O registo do *custo unitário* (como seja o custo por aluno ou por milha de estrada), para indicar o preço do serviço. 4) A análise dos totais financeiros, do volume e do custo unitário de serviços de unidades pertencentes ao mesmo grupo da classificação, para apurar a *qualidade* da execução e do desempenho funcionais. 5) A análise dos *resultados de serviços* expressos não por volume, custo ou eficiência dos serviços, porem, segundo os valores sociais decorrentes da execução dos mesmos. Embora separadas essas cinco categorias, cada uma delas se entrelaça com a outra, no ataque combinado à mensuração da despesa.

CLASSIFICAÇÃO DOS TOTAIS DA DESPESA

A variedade das classificações dos totais da despesa, a primeira categoria e a mais comum delas, atesta logo os diferentes propósitos a que a classificação serve, assim como a confusão reinante nas formas em uso. Um ou todos os diferentes critérios de classificação — função, organização, fundo, objeto e natureza — são invocados frequentemente num só esquema. Uma verdadeira “sopa juliana” é servida por mais de um cozinheiro da despesa, que joga apressadamente na panela todos os tipos de classificação. O que se torna preciso é escolher critérios centrais para a classificação, e fa-

zer a adaptação necessária aos diferentes fins, como parte de um plano sistemático. O critério fundamental da despesa é o funcional, a contabilização dos dispêndios com os serviços executados pelo governo. Os outros critérios são instrumentos necessários à administração na prestação dos serviços públicos pois demonstram as organizações ou os fundos destinados às despesas, ou reagrupam dados para uso dos estudiosos de finanças. Tais critérios são secundários em relação ao objetivo primordial de escriturar os serviços para os quais o governo existe, representando, apenas, expressões diferentes dos mesmos dados, para a conveniência administrativa ou analítica. Embora a contabilização por fundos e unidades de organização seja essencial, a justificação cabal de qualquer despesa reside nos serviços funcionais, cuja classificação e análise são indispensáveis à execução das atividades públicas.

O próprio termo “funcional” é sujeito a ser deturpado por vagas generalidades. Aquí o termo tem três aplicações. Primeiro, refere-se a grupos gerais de serviços, como assistência social ou proteção. Segundo, aplica-se a uma função específica, como saúde pública, do grupo assistência social, ou função de polícia, do grupo proteção. Terceiro, expressa um serviço ou unidade de atividade dentro da função, como a atividade de investigação criminal ou de prevenção ao crime, na função de polícia. Partindo do geral para o particular, a classificação deve basear-se na atividade da unidade de serviço, prevalecendo para a conduta envolvida no processo de um serviço específico. (2) Isto é, cada serviço é definido pelos limites do processo de administrar a atividade.

Por que a atividade de serviço deve ser escolhida como unidade básica, demonstra-se em face de sua aplicação administrativa e científica. A classificação por serviços é indispensável à contabili-

(2) Um exemplo específico é a divisão da função *hospital* em dez unidades: administração, secretaria, serviço médico, serviço de enfermagem, serviço de alimentação e dietética, laboratório e raio X, serviço ambulatório, rouparia, serviço de obras, função total hospitalar. Cada uma dessas classes corresponde a um processo autônomo de administrar as atividades abrangidas pela função *hospital*.

zação da despesa nos livros de escrituração. Sem ela, o controle administrativo da despesa é uma farça. As atividades do serviço fornecem uma base para a contabilização da despesa, subdividindo as classes gerais em contas que registam os gastos do serviço em estudo. O desenvolvimento futuro da técnica da mensuração da despesa e da execução administrativa depende do uso de categorias de serviços que apresentem os gastos segundo as unidades da função cuja execução se deseja mensurar. O progresso do orçamento está condicionado à introdução de uma classificação de serviços, funcional, sendo que a falta da mesma torna o orçamento frouxo e destituído de controle. A apresentação dos dados limita-se a generalidades, e as comparações se tornam sem sentido, devido à falta de classificações de serviços que designam as verdadeiras atividades apresentadas, e que deem precisão à despesa comparada.

A classificação-cruzada, que à primeira vista parece acidental e mecânica, é, de fato, essencial à administração e ao estudo científico. Só por meio da classificação-cruzada é que podem vir à luz as interrelações existentes entre os dados. O requisito básico para uma classificação-cruzada, quer para fins orçamentários, quer contabilísticos ou de apresentação de dados, está entre os serviços funcionais, de um lado, e as classes de natureza-objeto, do outro. A confusão que se verifica atualmente, na classificação comum, é em grande parte resultante da mistura das contas de natureza e objeto nas classes funcionais ou de organização. Por meio da classificação-cruzada pode-se atingir ao objetivo essencial de articular a escrituração da despesa. No governo municipal, as despesas satisfeitas com o fundo das escolas, das bibliotecas e com o fundo especial, que muito frequentemente são apresentadas em separado, devem ser integradas nas contas gerais; nos governos estadual e nacional, diversos fundos exigem a mesma articulação dentro de um quadro completo das despesas. Na verdade, pouco progresso se pode fazer na compreensão das operações governamentais até que as despesas sejam apresentadas de maneira geral, para todos os níveis

de governo — local, estadual e federal — segundo classes definidas da mesma maneira. A coordenação da apresentação de dados funcionais de todos os níveis de governo permitirá um melhor controle administrativo dos segmentos de funções atualmente desempenhados pelos vários níveis e tornará possível um estudo das interrelações existentes entre as unidades públicas.

MENSURAÇÃO DE SERVIÇOS

A frase “medidas de unidades de serviço ou de unidades funcionais” é tão frequentemente confundida e tão diversa é a interpretação dada às suas palavras que é preciso diferenciar os tipos e as finalidades das medidas. As medidas de serviço não se referem necessariamente a medidas de custo unitário; e a contabilidade de custo só tem uma utilidade parcial e específica que não se aplica a todas as medidas. Surgem diferentes categorias de medidas de serviço. O elemento custo é, na verdade, inteiramente separado da segunda categoria geral estipulada para a classificação e mensuração da despesa. Pode-se definir esta categoria como o volume dos serviços funcionais executados. O serviço funcional é medido não em termos de custo ou dinheiro dispendido mas em termos de quantidade de material usado, o número de homens empregado, e especialmente o número e as espécies de serviços executados. Esses dados são registados por períodos de tempo; e especialmente para a construção e conservação de obras públicas, a mensuração refere-se a espaço. A maior parte das funções municipais, senão todas elas, é susceptível de mensuração por volume das unidades de serviço, quer a unidade seja a capacidade diária ou horária de um homem para excavar ruas; ou os serviços por professor ou aluno, enfermeira, médico ou inspetor de *playgrounds*; ou a frequência das escolas, hospitais ou *playgrounds*. Isolando-se o elemento custo da escrituração dos serviços, a execução dos serviços públicos pode ser mensurada sem a perturbação provocada por flutuações de preço de um ano para outro ou por diferenças no custo de vida de regiões diferentes. A medida

do volume de serviços atende à questão primária acerca da extensão dos onus públicos e funcionais assumidos pelas diferentes comunidades. Responde à questão do que se presume que cada comunidade deve fazer, definindo a extensão de sua *tarefa pública*.

A terceira categoria introduz o elemento custo para atender à questão do preço da execução de serviços. O cômputo da despesa em unidades de custo do trabalho executado produz unidades de custo tais como: escolas, por aluno; custo da pavimentação de ruas, por metro quadrado; custo de biblioteca, por volume emprestado; servido hospitalar, por pacientes atendidos em um dia; e outras. O custo de um serviço é um fator condicionante mas não necessariamente decisivo, que afeta a decisão do comprador quanto a comprar ou não um determinado artigo e quanto à quantidade do mesmo que deseja comprar. O custo pode e deve ser pesado separadamente ao se determinar a conveniência de uma dada compra ou de uma função especificada. Conquanto demonstrem o preço das funções públicas, as unidades de custo, por si mesmas, não revelam o grau de eficiência, não recomendando nem condenando custos elevados ou baixos. As dessemelhanças entre os níveis dos preços, das comunidades e das técnicas administrativas são grandes demais para se poder deduzir eficiência ou ineficiência das disparidades verificadas nas unidades de custo.

NOVA CONCEITUAÇÃO DE CUSTEIO

Voltemos à primeira categoria de classificação, por totais da despesa. É necessário conceituar novamente o custeio público, afim de podermos responder à pergunta — quanto está o governo custando? Uma grande parte da discussão acerca das operações fiscais, especialmente no que toca ao equilíbrio orçamentário, contem um vício de orientação devido a não se ter definido positivamente quais os pagamentos que devem ser considerados como custeio e quais os que devem ser excluídos, por serem despesas não-governamentais. A praxe frequente é apresentar as operações totais,

permitindo, assim, um falso equilíbrio orçamentário; ou definir o custeio de maneira a obter o equilíbrio, mediante contas “de chegar”. Logicamente o elemento tempo é decisivo para se definir o que seja custeio. Os pagamentos atendidos com as rendas do ano vigente são verdadeiros custeios. Os pagamentos satisfeitos com fundos acumulados em anos anteriores foram debitados como custeio dos anos anteriores mas não constituem custeio do ano corrente em questão; e os pagamentos satisfeitos com o produto de empréstimos a serem reembolsados no futuro devem ser lançados como custeio dos anos futuros, à medida que as dívidas forem sendo amortizadas mas não constituem custeio do ano corrente em questão (3).

O custeio do ano vigente, considerado distinto dos custeios passados e futuros, pode ser exatamente apurado mediante a separação dos pagamentos relativos ao serviço da dívida e às aplicações de capital — as duas classes que causam confusão. Para se dar uma nova definição de custeio é preciso remover o obstáculo representado pela praxe tradicional de se considerarem como custeio as aplicações de capital, não se tomando como tal as liquidações da dívida. Os juros da dívida são sempre considerados como custeio, como é natural; mas o seu reembolso exige diferenciação. Todas as dívidas atendidas com as rendas só podem ser consideradas como custeio, inclusive as liquidações de títulos seriados e a prazo ou de notas a serem liquidadas com a renda e as contribuições para os fundos de resgate. Os pagamentos que não representam custeio, relativos à liquidação da dívida e atendidos com receitas que não constituem renda são os representados pela liquidação de notas emitidas como antecipação de receita, títulos reformados e dívidas pagas com o produto dos fundos de resgate.

(3) Outros tipos de custeio não governamental, menos sujeitos a debate, são as despesas de outras unidades públicas, tais como o desembolso de tributos arrecadados por conta de outras unidades, as despesas não públicas de fundos particulares e as compensações, transferências e mutações do ativo, que não afetam o custeio do ano vigente.

Igualmente importante, porem, mais frequentemente ignorada, é a necessidade de se conceituar novamente o custeio, de maneira a estabelecer duas classes de pagamentos relativos a aplicações de capitais. Enquanto os empréstimos, que constituem receita e não renda, fornecerem todos os fundos para financiar os melhoramentos, todos os pagamentos referentes a propriedades não podem ser encarados como pagamentos de custeio. Tal praxe prevalece para o pagamento de muitos projetos mas as aplicações de capital são, muitas vezes, feitas com o produto da renda. Essas aplicações de capital devem ser escrituradas como custeio. Não incluí-las no custeio resulta num *superavit* fictício. Acompanhando a nova conceituação do custeio, deve vir uma relação do custeio total das operações funcionais. Esse requisito, apresentado de maneira tão simples que chega a parecer axiomático, é tremendamente violado na prática norte-americana: os dados funcionais restringem-se às despesas correntes de execução ou, separadamente, a aplicações de capital, sem o registo dos custeios funcionais totais. Todos os custeios, inclusive as aplicações de capital e o serviço da dívida, devem ser distribuídos funcionalmente, para demonstrar o custeio total de cada atividade funcional.

PADRÕES DE EFICIÊNCIA E RESULTADOS

A quarta categoria é estabelecida no intuito de medir a eficiência ou a qualidade dos serviços. Qual o melhor meio de se atingir esta finalidade?

1) As unidades de volume e custeio fornecem um denominador comum, mediante o qual se podem fazer comparações entre os serviços funcionais de diferentes anos e de diversas comunidades. Valendo-se de um denominador comum, uma comunidade pode comparar e avaliar seguramente as modificações no volume e no custeio das unidades de serviço, se a comparação se faz dentro da mesma área local, em épocas diferentes. 2) Se as comparações se fazem entre comunidades diferentes, deve-se tomar a precaução elementar de reunir

municipalidades comparáveis, cujas dessemelhanças não viciem obviamente o resultado da comparação. Populações idênticas e especialmente o estágio de urbanismo e de densidade de população fornecem uma base inicial para o agrupamento de áreas locais. A semelhança da topografia, ou recursos naturais, a composição social e o caráter industrial e agrícola da iniciativa privada servem, também, de guias para um agrupamento racional.

3) O agrupamento estará incompleto sem uma classificação do volume e do custo unitário dos serviços, segundo os tipos de funções executadas. Em alguns casos a quilometragem de estradas fornece um índice útil mas uma classificação baseada em quilometragem oferece maiores vantagens quando discrimina as espécies de construções rodoviárias. Com o estabelecimento de grupos de certa semelhança, pode-se fazer comparações e avaliações entre diversas comunidades, o que constitui um método muito mais fecundo que os confrontos feitos dentro de uma mesma municipalidade. Esse agrupamento é essencial para vencer um obstáculo primordial — fatores externos à administração, dentro de cada cidade, e que escapam ao controle das autoridades públicas. 4) Dentro da administração da cidade temos os processos e técnicas administrativas que não dependem das diferenças naturais, sociais ou econômicas, nem delas surgem. Diferentes sistemas de redes de esgoto podem ser comparados; diferentes tipos de limpeza urbana podem ser confrontados; diferentes processos adotados na aquisição de material ou na arrecadação de impostos podem ser apreciados. 5) As comparações, para serem válidas, devem basear-se em padrões que constituem, por assim dizer, o “metro” das comparações. Admitindo-se que o agrupamento tenha removido as variáveis externas, de maneira a formar uma classe homogênea, o “metro” pode referir-se a: tipos classificados de volume de serviços, custos unitários ou métodos administrativos. Se se escolhe como base o custo unitário, o padrão será, então, o custo mais baixo possível para executar uma ou séries de operações. Aplicados a todas as comunidades de um

grupo homogêneo, podem-se adotar padrões experimentais, com grande simplicidade, mediante a fixação de custos máximos além dos quais a despesa não deve ir, sem revelar extravagância; os custos mínimos abaixo dos quais não deve a despesa cair sem prejudicar os serviços; e os custos médios que não reveem nem parcimônia nem dotações excessivas.

A quinta categoria principal consiste nos benefícios públicos e sociais, decorrentes da prestação dos serviços públicos. Neste caso, o característico a ser mensurado não é a quantidade, a qualidade ou o custo do trabalho mas as provas palpáveis do valor social do serviço. No campo da saúde, por exemplo, encontram-se índices uteis nas várias taxas de morbidade, mortalidade infantil e doenças contagiosas. O valor social da função saúde pode ser apurado pelas curvas ascendentes ou descendentes desses e de outros índices sanitários. Quanto à função de proteção, servem de índices os relatórios sobre a natureza e a extensão de atos criminosos, organizados segundo a classificação recomendada pela Associação Internacional dos Chefes de Polícia. Um relatório dessa natureza constitui um índice da frequência e influência dos riscos de crimes numa determinada comunidade, o que, por sua vez, serve de índice dos resultados em valor social. Estabelecendo um confronto, esses mesmos documentos comparam o número de crimes com as prisões efetuadas por policiais — índice da eficiência da força policial na captura de criminosos. Assim também o volume de trabalho e o custo do Corpo de Bombeiros não são definitivos no julgamento de seus méritos. Este serviço deve ser mensurado por outros característicos: o valor público decorrente do combate e da prevenção de incêndios. Não apenas o número e o total dos prejuízos resultantes de incêndios e os prejuízos por incêndio e *per capita* mas a proporção entre o número de incêndios e o total dos prejuízos e o total das propriedades sujeitas a incêndio, na cidade, indica o valor social, segundo a eficiência do sistema de proteção contra incêndios. A ampliação e o aperfeiçoamento das medidas dos

resultados sociais, atualmente muito poucas e incertas em valor, darão um dos elementos mais uteis à mensuração e ao planejamento de funções.

APLICAÇÃO DE PADRÕES

A aplicação inicial de padrões faz-se através dos esforços de cada funcionário público no sentido de instituir registros e medidas adequadas à sua comunidade. Entretanto, o principal instrumento é a comparação, envolvendo um número de comunidades de um estado ou nação. Consequentemente, os padrões podem ser adotados pelas comunidades isoladamente, pelas juntas de planejamento estadual ou pelos órgãos encarregados do orçamento. Em cada caso, os tipos de padrões variam segundo os propósitos visados: controle administrativo local, fiscalização estadual ou concessão de fundos por parte das repartições estaduais ou federais. Uma das várias aplicações é a inclusão de medidas de serviço num plano para a distribuição das despesas correntes ou de obras públicas, o qual modificaria a dotação concedida, de acordo com o grau de adesão aos padrões estipulados.

Qualquer planejamento duradouro das funções públicas só pode ser feito sobre a base sólida do conhecimento adquirido através das mensurações resultantes dessas cinco categorias de classificação.

BASES DA ADMINISTRAÇÃO PLANIFICADA

A administração planificada repousa não apenas na informação colhida dos registros classificados mas especialmente nos dados relativos aos principais problemas abrangidos pelo planejamento. Em última análise, as funções públicas planificadas originam-se dos quatro conceitos de necessidade, capacidade, benefício e natureza da administração pública. Só quando se revela a necessidade, se verifica a capacidade, se comprova o benefício e se manifesta a conveniência administrativa é que diversos projetos podem ser classificados e racionalmente programados. Cada um desses conceitos liga-se, por sua vez, a categorias para mensurações classificadas. A categoria de volume ou

quantidade de serviços acompanha a descoberta da necessidade. Conhecer as quantidades e as espécies de serviços — o número de desempregados, a população escolar, ou a quilometragem de estradas — é a informação básica, essencial para se avaliarem as necessidades. O número e as espécies de alunos, de desempregados, ou quilômetros de estradas permite saber-se quais são as facilidades e os serviços, as deficiências, as obsolescências ou as expansões existentes.

Uma outra grande categoria de medidas-padrões, a despesa analisada em termos de custo de serviço unitário, liga-se ao conceito de competência ou capacidade financeira. Sem pretender medir a eficiência, os custos unitários de cada função (como rodovias, educação, etc.) demonstra quanto custa o serviço e o preço relativo de cada trabalho funcional. Uma vez que a finalidade do critério de competência não é medir a eficiência, os custos unitários resolvem o problema da capacidade relativa para financiar as funções, mediante o registo das cifras relativas dispendidas com cada função, segundo as unidades reais do serviço, ao invés de apenas pelos totais de fundos aplicados.

O benefício constitue um critério de administração muito frequentemente negligenciado. Sem a ampliação das medidas-padrões não se conseguirá progresso apreciável, em matéria de distribuição dos custeios públicos segundo o benefício. Aplicadas atualmente ao campo das utilidades públicas, a unidade de serviço é indispensável à distribuição dos custeios com água, eletricidade e transporte. Sem se saber mais exatamente quais são os serviços referentes às funções gerais ou regulares, a distribuição dos custeios segundo o benefício não passa de uma adivinhação, tornando-se arbitrária em seus efeitos. De modo especial, a categoria principal — medidas dos resultados sociais decorrentes da execução das funções — acompanha o critério do benefício das funções sociais ou gerais. Neste caso a mensuração, em vez de referir-se a quantidade, qualidade ou custo dos serviços, refere-se aos resultados ou efeitos que os serviços executados trazem para a comunidade. O abasteci-

mento de água potável, por exemplo, deve resultar na redução dos casos de febre tifo e da taxa de mortalidade, podendo-se encontrar índices adequados para medir outras funções. O benefício, definido em termos de resultados sociais, dará à palavra benefício um novo conteúdo, antigamente circunscrito à valorização pecunária da propriedade e dos valores privados.

O critério — natureza da administração — requer uma categoria complementar de classificação, referente a medidas adequadas para responder à questão: como são executados os serviços públicos, isto é, qual a eficiência administrativa dos órgãos governamentais? As categorias volume de serviço, unidades de custo e resultados sociais contribuem indiretamente para medir a eficiência mas não a medem diretamente. A comparação de intervalos de tempo e espaço entre comunidades, funções e processos ou técnicas administrativas é que fornece um instrumento para se avaliar a eficiência. Internamente, dentro de cada comunidade ou processo, como expusemos nos parágrafos anteriores, as comparações de tempo e espaço podem ser feitas em relação a padrões do mais baixo custo possível e dos resultados mais valiosos para uma determinada comunidade. Externamente a cada unidade pública encontram-se numerosas variáveis em população, recursos e montante dos custeios funcionais. Classificando-se as comunidades de características semelhantes (com classes separadas para cada função) as variáveis externas são reduzidas ao mínimo, podendo surgir padrões que representem o máximo, o mínimo e a média de volume de serviços, custos unitários e resultados sociais.

Um exame do assunto revela, por conseguinte, que o instrumento inicial é a classificação da despesa por totais, classificação usual cuja reformulação é imperativa. Sobre esta base se firmará a mensuração da quantidade de serviços, a qual acompanha o critério da necessidade; a mensuração dos custos unitários, paralela ao critério de capacidade; a mensuração dos resultados sociais dos serviços, que acompanha o conceito de benefício; e a mensuração da qualidade dos serviços, ou eficiência administrativa, que corre de mãos dadas com o critério natureza da administração.