
Orçamento e política: considerações sobre o quadro brasileiro atual¹

Luís Aureliano Gama de Andrade *

A tomada de decisão sobre o orçamento constitui um fórum privilegiado do processo político democrático. É no orçamento que se fixam as prioridades e se "alocam" os recursos em programas e projetos do setor público.

O artigo busca chamar a atenção para as ligações do processo orçamentário com o processo político. Reconstitui, através da análise de estudos orçamentários realizados em vários contextos, a lógica e a racionalidade que presidem a tomada de decisões no orçamento, bem como os constrangimentos que afetam esse processo. São examinadas experiências com modelos de orçamento que visavam a tornar mais eficientes e claras as decisões políticas tomadas na feitura do orçamento.

O artigo conclui com uma discussão sobre as exigências que o processo orçamentário entre nós precisa satisfazer para sintonizar-se no quadro político atual.

A consolidação da democracia no País é processo complexo e com prospectos turvados ainda de incerteza. A escolha de um presidente civil e a posse de seu substituto legal, se abriu caminho para a instauração de um governo novo, diverso dos anteriores porque ungido da legitimidade popular, não garante que se logrará instituir entre nós uma ordem política democrática e estável e nem tampouco que se neutralizaram os fatores que em passado ainda recente eram tidos como impedimentos à normalização política do País.

A democratização irá precisar², como diria o poeta, de engenho e arte, porque exige o desenvolvimento mas com igualdade e participação; a igualdade,

¹ Este trabalho foi patrocinado pelo IPEA para apresentação no Seminário "Aperfeiçoamento do Processo Orçamentário", organizado por aquela instituição em outubro de 1985. As idéias expressas são de exclusiva responsabilidade do autor.

² Ver, a propósito, Cintra e Andrade (1985).

* Da Fundação João Pinheiro. Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

mas sem perda de substância econômica e em obediência às regras do jogo do poder; e finalmente, a participação, mas sem pretorianismo³ e com o crescimento com redistribuição. Em nada concorrerá para o estabelecimento da democracia entre nós se a opção for crescer, para depois distribuir, promover a igualdade, para depois instaurar a democracia, ou o seu oposto. Só se vai atingir a estabilidade democrática com desenvolvimento e igualdade decididos em processos abertos e democráticos. Democracia não é algo engendrado pela mecânica do processo e da igualdade social, pura e simples. Ela os pressupõe, mas requer também que sejam atingidos através de decisão democrática.

É contra esse pano de fundo que se propõe a análise do processo orçamentário e dos condicionamentos políticos que o afetam. Curiosamente, muito se tem dito e escrito sobre a Constituinte, mas pouco se tem falado do orçamento e das mudanças necessárias para torná-lo um instrumento democrático, embora seja ele um fórum decisório privilegiado na vida das sociedades democráticas.

1 ORÇAMENTO, RACIONALIDADE E POLÍTICA: A SAGA DO PPBS

Nos últimos cinquenta anos, o orçamento passou a ter múltiplos significados. Uma coleção de itens, números e finalidades, na expressão de Wildavsky (1974, p.1) anteriormente utilizado apenas como instrumento de controle e acompanhamento dos gastos do governo, o orçamento adquiriu com Keynes e o keynesianismo uma nova função: a de arma estratégica de política econômica, empregada tanto para estimular a atividade econômica quanto para reduzir-lhe o ritmo.

No pós-guerra, com a difusão do planejamento⁴, o orçamento integrou-se definitivamente a um movimento mais abrangente que buscava e ainda busca "iluminar" os processos decisórios no governo, dotando-os de racionalidade, eficiência e eficácia. Com o desenvolvimento das técnicas de análise de sistemas, de custo-benefício e de custo-efetividade, surgiram modelos e processos novos, como o Planning Programming Budgeting System (PPBS)⁵ e, mais recentemente, o Zero-Base Budget proposto na administração Carter que procuravam, pelas mudanças de fundo e da forma de orçamento, levar os decisores públicos a uma escolha racional, que maximizasse o dinheiro do contribuinte, destinando os recursos públicos a programas e projetos de maior rentabilidade social.

³Para o conceito de pretorianismo aqui adotado, ver Huntigon (1968).

⁴Sobre planejamento, ver Waterston (1965).

⁵Sobre o Planning Programming Budgeting System, ver Wildavsky (1974) e Schick (1966).

A análise dessas experiências é reveladora dos limites do processo orçamentário e da lógica que governa suas decisões. Fracassou tanto a tentativa de implantar o PPBS, em meados dos anos sessenta, quanto sua nova versão, o Zero-Base Budget, em anos recentes. Mas por que o insucesso, se ambas as iniciativas escoravam-se em forte determinação política?

Frustrou-se a implementação do PPBS porque colidia com o "estilo de decisão" peculiar ao processo político. No formato de itens e linhas de despesa, o orçamento tradicional permitia aos congressistas reduzir o custo político de suas escolhas. Decidia-se quanto gastar em pessoal, em equipamentos, em pesquisa e em outras rubricas, sem explicitar, contudo, os beneficiários, se grupos, estados ou setores da economia. Com o velho orçamento camuflavam-se as preferências e paralelamente propiciavam-se os meios para barganhas laterais entre os decisores, que trocavam entre si o apoio ao gasto de uma agência que não lhes interessava pelo de outra que vinha ao encontro de sua base política.

O Planning Programming Budgeting System tentaria romper com essa prática política. Propunha estudos de custo-benefício de cada iniciativa governamental — os programas das agências públicas — tornando transparente as escolhas no Congresso norte-americano. Dessa forma, se implementado conforme prescrito, inviabilizaria o complexo jogo de barganha entre os parlamentares, que torna possível o próprio acordo requerido para aprovar o orçamento.

Na realidade, a rejeição política do PPBS não adveio apenas da formulação dos programas públicos em termos de custos e benefícios. Como escolher entre um dólar a ser investido em programa de pesquisa para a cura do câncer e um outro destinado a custear atividades de prevenção da criminalidade?

A tecnologia em que se assenta vasta gama de projetos governamentais é incerta e os resultados têm, por isso mesmo, caráter problemático.⁶ Ao apresentar os programas públicos com a roupagem de rigor técnico tomada de empréstimo de modernos métodos da ciência econômica e da análise de sistemas lançava-se, ao contrário do que se supunha, mais incerteza ao processo orçamentário.

Na verdade, não há como garantir que projetos de pesquisa aplicados à cura do câncer levem a bom termo os objetivos a que se propõem. Destino semelhante é reservado a numerosos programas porque se conhece pouco dos complexos fenômenos sociais: como recuperar criminosos? Como erradicar a pobreza? Como melhorar a qualidade de vida nas cidades? Como compensar desníveis sociais?

Decisores públicos lidam com situações de escolha, como as aludidas acima, servindo-se de estratégias que os ajudem a simplificar o processo. Esses "aids to calculation", na expressão de Wildavsky (1974, p. 6-18), embora imprecisos e subjetivos, concorrem para eliminar dúvidas e estabelecer "certezas" quanto à factibilidade e operacionalidade de programas de elevado risco e incerteza.

⁶Sobre os problemas de elaboração e análise de programas públicos, ver Rivlin (1971).

Indagados sobre como votavam apropriações para programas com essas características⁷, congressistas norte-americanos revelaram que se guiavam pela imagem que formavam dos encarregados da implementação do programa, pelas apresentações que estes faziam perante os comitês legislativos e até mesmo pela performance dos dirigentes das agências públicas nos debates que precediam a votação do orçamento. Executivos de agências governamentais, com larga e comprovada experiência, inspiravam confiança e freqüentemente tinham aprovadas suas propostas para programas arriscados ou de resultados incertos. Ao contrário, dirigentes desconhecidos dos parlamentares, ou os que, durante as audiências no Congresso, vacilavam na defesa dos programas de suas agências, tremiam, gaguejavam ou suavam, despertavam nos parlamentares ceticismo quanto à possibilidade de implementar os objetivos do programa proposta e viam rejeitados seus pedidos de financiamento.

O insucesso do PPBS e de seu rebento mais novo, o Zero-Base Budget, não pode ser debitado exclusivamente a fatores da ordem política. Não fracassou porque lhe faltavam recursos materiais e de pessoal qualificado, como alegam alguns de seus defensores mais ingênuos; nem tampouco porque foi vítima do tradicionalismo e da recalitrância burocrática. Fracassou porque requeria análises e informações em escala inacessível nos limites do processo orçamentário.

Pressupunha o PPBS objetivos claros e não ambíguos e indicadores quantitativos precisos e rigorosos para medir-lhes a realização. Para cada objetivo selecionado era preciso especificar exaustivamente as alternativas, isto é, os programas, formulados detalhadamente em termos dos recursos exigidos e dos benefícios esperados. Finalmente, com base em critérios de desejabilidade, os programas deveriam ser hierarquizados para que os decisores políticos pudessem escolher o que lhes conviesse mais.

Mas objetivos não são claros e a separação de meios e fins, suposta no PPBS, é, no mínimo, problemática. Ninguém se opõe hoje ao ideal de uma sociedade justa, onde todos tenham oportunidades iguais. Entretanto, dificilmente se obteria consenso sobre o que e como fazer para alcançar tal fim. Para uns bastaria garantir o acesso à escola, enquanto outros considerariam que a igualdade social somente pode ser assegurada através de programas assistenciais destinados a prover as populações carentes de alimentação, saúde e habitação. Alguns favoreceriam programas administrados diretamente pelo Estado, ao passo que outros defenderiam a transferência pura e simples de renda para as populações necessitadas.

Na realidade, O PPBS não levava em conta que a separação de meios e fins é artificial e que cada um dos programas mencionados não constitui alternativa para a realização de um mesmo objetivo. Cada qual atinge clientela distinta, uns a família, outros a um grupo de idade e outros ainda a uma faixa de população; baseia-se em técnicas de operacionalização próprias, e leva a custos de grandeza diferente. Se esses programas buscam a realização de objetivos distintos, o esforço de analisá-los um a um, confrontando custos e benefícios, fica prejudicado pela impossibilidade da comparação, caso em que a escolha passa a ser fundamentalmente um problema de natureza política.

⁷Ver Wildavsky (1974, p.10).

Entretanto, a "via crucis" do PPBS não parava aí. Há problemas para o emprego das técnicas de análises de custo-benefício nos moldes por ele preconizados. Muitos programas lidam com benefícios intangíveis e de mensuração difícil enquanto outros exigem dados de elevado custo de obtenção.

Além disso, programas governamentais, ao intervirem na complexa e pouco conhecida realidade social, muitas vezes ocasionam o surgimento de efeitos não esperados⁸, que tanto podem favorecer quanto prejudicar a realização dos fins perseguidos. Como levar em conta possíveis ganhos ou perdas dos efeitos não esperados? Por fim, não se pode desconhecer que há limitações ao uso da análise custo-benefício em comparações intersetoriais que invalidam o seu emprego generalizado no processo de elaboração orçamentária, como pretendia o Planning Programming Budgeting System.

A esses obstáculos no caminho da implantação do PPBS, somaram-se ainda as restrições de ordem burocrática. O orçamento é elaborado em prazos curtos e limitados e envolve grande número de participantes. As solicitações das unidades precisam ser analisadas, confrontadas e conciliadas, tudo isso contra o relógio. Como encontrar tempo, energia e recursos para estabelecer objetivos claros, identificar as alternativas e realizar análises de custo-benefício?

2 A NATUREZA DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO: O INCREMENTALISMO

O Planning Programming Budgeting System fora desenhado em estrita conformidade com o modelo racional compreensivo ou sinótico de tomada de decisões.⁹ A espinha dorsal deste modelo era constituída pelos pressupostos de que objetivos são claros e não ambíguos; de que alternativas podem ser identificadas e as conseqüências de cada uma delas podem ser rigorosamente deduzidas; de que os decisores guiam-se em suas escolhas por uma "função de utilidade" que lhes permite, "a priori", a ordenação das alternativas em termos de suas preferências; e, finalmente, pelo suposto de maximização de utilidade.

A essa visão opunham-se os defensores do chamado "muddling through"¹⁰ e seu desdobramento no terreno orçamentário, o incrementalismo. Baseados nos estudos pioneiros de Herbert Simon (1977), estes objetavam o modelo racional compreensivo argumentando que:

- a) fins e meios são indissociáveis;
- b) decisores não maximizam, mas antes visam atingir um nível aceitável de satisfação;

⁸Sobre efeitos não-esperados, ver Boudon (1979).

⁹Sobre o modelo racional compreensivo, ver Bratbook e Lindblom (1963).

¹⁰Sobre o Muddling Through, ver Lindblom (1959).

- c) limitações cognitivas reduzem drasticamente o campo da análise;
- d) funções de utilidade não são dadas "a priori", mas somente são captáveis a partir de decisões tomadas.

Segundo a perspectiva dos adeptos do "muddling through", indivíduos em confronto com situações complexas tenderão a desenvolver mecanismos que permitam simplificá-las. Um problema novo será comparado com o repertório de problemas e soluções conhecidos, que fazem parte da experiência anterior do indivíduo ou da organização a que pertence; alternativas serão exploradas na vizinhança do problema; tentar-se-á quebrar a complexidade e a atenção concentrar-se-á em partes da questão, e não no conjunto; predominará o ensaio e erro, em lugar de busca sistemática e abrangente de soluções; as questões serão atacadas seqüencialmente, e não de modo simultâneo. As limitações de memória, atenção e capacidade de processamento de informações é que levariam inescapavelmente a essa estratégia adaptativa.

O processo orçamentário é, nesse enfoque, similar a um mecanismo de resolução de complexidade. Recursos precisam ser estimados e assignados a uma miríade de agências no governo. Como realizar tal tarefa com limitações de tempo, dinheiro e capacidade de análise?

É impossível elaborar o orçamento a partir de uma base zero, requerendo a cada unidade orçamentária que estime os recursos a serem solicitados da agência central em função da análise de suas necessidades e de seus objetivos. Nem as unidades dispõem de quadros técnicos suficientes e habilitados a fazê-lo nos prazos estipulados, nem o organismo central do orçamento teria capacidade para analisar a massa de dados e informações que seria gerada.

A decisão de cada agência sobre quanto pleitear junto ao organismo central do orçamento parte, de fato, de uma base; as dotações concedidas no ano anterior. Em cima disso solicita-se um incremento.

Porém, não se pode reivindicar para o ano seguinte uma dotação que se distancie exageradamente do que foi aprovado para o exercício em curso, ainda que haja justificativa na expansão dos serviços. Nesse caso há o risco de cortes significativos ou até mesmo de rejeição da proposta, o que traz desprestígio para a agência e sua direção. À vista disso, cada uma delas desenvolve um cálculo estratégico do que seria um incremento razoável, isto é, o montante de recursos aceitável aos olhos do órgão central do orçamento.

Esse jogo de percepções, decodificação de significados e interpretações das estratégias seguidas pelos protagonistas do processo orçamentário envolve outros ângulos que o tornam ainda mais complexo. A agência controladora do orçamento, por seu turno, desempenha papel ligado a um "script" próprio.

De posse das solicitações das unidades orçamentárias, a agência central do orçamento vê-se frente a um desafio: a soma das dotações pedidas não pode exceder à arrecadação prevista. Cortes podem vir a ser necessários, mas o órgão orçamentário não dispõe de condições para examinar caso a caso os pleitos encaminhados, analisando o mérito das solicitações. Quando a agência central julga necessário, revisões são feitas, cortando-se os pedidos cujos incrementos sejam considerados excessivos em relação ao exercício anterior.

A um observador pouco versado na tomada de decisões em situações complexas, diriam os adeptos do "muddling through", pode parecer que o processo orçamentário é irracional. Mas que é a racionalidade senão a adaptação frente às contingências?

Os "macetes", os artifícios e os recursos engenhosos de que lançam mão os protagonistas do orçamento constituem elementos de uma estratégia para lidar com a complexidade, tornando possível a simplificação da escolha e a redução da incerteza. Há racionalidade no processo orçamentário, mas não nos moldes compreensivistas pressupostos pelo Planning Programming Budgetin System, ou pelo planejamento em geral, como se verá mais adiante.

Numerosos estudos e pesquisas do processo orçamentário nos Estados Unidos e nas chamadas sociedades avançadas do mundo ocidental têm fornecido evidência para corroborar a teoria do "muddling through" e do orçamento incremental. Wildavsky (1974), Crecine (1969), Anton (1964), entre outros, mostraram à sociedade que o melhor preditor do gasto público é o orçamento do ano anterior. Variações anuais de despesa dos governos pouca ou nenhuma relação guardam com fatores políticos ou sócio-econômicos.

Entretanto, opositores do incrementalismo têm contra-atacado, procurando provar que não há, em princípio, razões que validem uma ligação intrínseca e necessária do orçamento com políticas incrementais. O incrementalismo, concedem eles, tem marcado o estilo decisório no orçamento dos Estados Unidos, porque, no período em se concentraram os estudos, a economia norte-americana teria se expandido moderadamente, com os recursos do governo federal crescendo a taxas que não incentivavam a análise e o planejamento.

Nessa linha de argumentação, o fator determinante do caráter do processo orçamentário, se este tende mais ou menos para a solução incremental ou para o modelo racional compreensivo, seria a escassez de recursos. Quando a receita se expande significativamente, haveria oportunidade e condições materiais para a análise exigida tanto pelo PPBS e seus similares quanto pelo planejamento; quando, ao contrário, cresce a taxa pouco significativas, a solução mais comum é manter a base do orçamento, isto é, alocar prioritariamente os fundos públicos para os programas existentes, não se abrindo, em consequência, novas frentes de ação governamental.

Outra linha de ataque ao "muddling through" e ao incrementalismo chama atenção para um ângulo novo, pouco cogitado nos debates da questão. Segundo essa linha de argumentação, decisões políticas, entre elas as escolhas feitas no orçamento, seriam basicamente de dois tipos: uma incremental e outra que poderia ser chamada de "contextualizante" ou fundamental.¹¹

Segundo essa ótica, decisões contextualizantes surgiriam de um novo alinhamento político, ou traduziriam o impacto de grandes mudanças no ambiente sócio-político. A Grande Depressão, o New Deal e a guerra da Coreia, para mencionar apenas alguns casos, são exemplos do tipo de decisão política contextualizan-

¹¹ Ver Etzioni (1968).

te, que representaram "guinadas" nas orientações do sistema político norte-americano. Uma vez tomada essas decisões, o orçamento tenderia a práticas incrementais, não ocorrendo mudanças significativas tanto no padrão quanto nas variações do gasto público.

A nosso ver, a experiência norte-americana endossa a teoria do "muddling through" e do orçamento incremental. Porém, isto não quer dizer que se deva fazer do incrementalismo uma norma, renunciando a mudanças no processo orçamentário. Se o Planning Programming Budgeting System era uma construção quimérica, porque buscava a racionalidade dos fins, ignorando os constrangimentos dos meios, o incrementalismo, ao garantir a racionalidade dos meios, pode pôr em risco a racionalidade dos fins.

Outro ponto que cabe destacar da experiência orçamentária das sociedades avançadas refere-se às possibilidades que se abrem no processo de alocação de recursos públicos quando ocorrem mudanças de vulto no alinhamento de forças no sistema político (tema a ser explorado quando se considerar as perspectivas trazidas com a Nova República).

Uma última questão merece ser abordada neste ponto: em que medida segue o processo orçamentário no Brasil o padrão de mudanças incrementais?

Os escassos estudos empreendidos sobre o orçamento no País¹², e que são pertinentes a questão do incrementalismo aqui focalizada, são inconclusos. Assim, observa-se que pouco mais da metade das alocações feitas no orçamento do Governo Federal no período 1950 a 1975 segue um padrão não incremental. Isto é, a maioria das variações — acréscimos ou decréscimos — dos gastos anuais do Executivo e Legislativo são superiores a 10% dos orçamentos executados desses organismos no ano anterior.

Uma definição sobre a vigência ou não de um padrão de gasto incremental no orçamento brasileiro exige, contudo, mais pesquisa, com um grau de desagregação da despesa pública por agência, combinada com um estudo do próprio processo orçamentário, abrangendo as regras do "jogo de orçamento", os papéis e as estratégias dos participantes. Há razões para suspeitar que o orçamento no Brasil se afasta do chamado modelo incremental, mas não do estilo decisório do "muddling through".

A instabilidade do sistema político, o baixo grau de institucionalização das relações entre o Executivo e Legislativo, e as limitações decorrentes do atraso e subdesenvolvimento, além da inflação elevada e crônica, condicionam diretamente o processo orçamentário no País, dando conformação peculiar aos papéis ali desempenhados, mudando, até mesmo, a substância das regras e dos cálculos estratégicos. A análise que se vai fazer das relações entre plano e orçamento pode elucidar essa questão, como se verá a seguir.

¹²Ver Souza (1974) e Lima Júnior (1977).

ORÇAMENTO E PLANO: FAZENDA "versus" PLANEJAMENTO

Nos últimos trinta anos, expandiu-se vigorosamente a crença do planejamento como um bálsamo para as agruras do atraso e do subdesenvolvimento. O êxito dos planos quinquenais da União Soviética, e a espetacular reconstrução das economias devastadas pela Segunda Guerra, na Europa e no Japão, formaram o terreno propício para o florescimento do mito do planejamento.

Além disso, como observam Cintra e Andrade (1976, p.222), "o período de pós-guerra testemunhou o surgimento de novas nações e a gigantesca tarefa apresentada por seu atraso econômico foi considerada um campo apropriado para a experimentação de teorias e modelos de planejamento. O planejamento passou a ser visto como a arma única e natural na batalha contra a pobreza. A crença do planejamento foi corporificada por um exército agressivo de profissionais, membros de organizações para a ajuda internacional, os quais partiram de um campo recentemente desenvolvido na economia e nas ciências: Teorias de Desenvolvimento e Teorias de Planejamento em economias mistas".

Entretanto, três décadas de experimentação com as técnicas de planejamento despertaram dúvidas e semearam suspeitas sobre suas virtudes terapêuticas. Não se logrou reduzir o subdesenvolvimento, e a distância entre nações ricas e nações pobres ampliou-se no período, malgrado os esforços dos planejadores. Engrossa hoje a fileira dos opositores ao planejamento antes limitada aos intransigentes advogados do liberalismo. Mas por que não se realizaram as promessas do planejamento?

Uma das respostas mais originais a essa indagação foi sugerida por Caiden e Wildavsky (1974) em conhecido trabalho, *Planning and Budgeting in Poor Countries*, no qual repassa, criticamente, a experiência do planejamento para o desenvolvimento de numerosos países do chamado "Terceiro Mundo". Segundo esses autores o subdesenvolvimento seria caracterizado não só por uma penúria estrutural de recursos financeiros e de recursos humanos qualificados, ou por barreiras culturais à modernização, mas, principalmente, pela ausência de redundância.

Conforme notam Cintra e Andrade (1976, p. 223), no sentido empregado por Caiden e Wildavsky, "a redundância, ao contrário do que geralmente se acredita, nem sempre representa desperdício ou ineficiência. Ela também pode representar a probabilidade de que uma determinada função será desempenhada" (...). Assim, "os países pobres são aqueles a que falta a redundância em homens, dinheiro e instituições a qual permite que organizações funcionem calma e confiantemente na realização de tarefas complexas".

Não por acaso sucumbiu o planejamento ante a tarefa de promover o desenvolvimento: "Não era a solução, mas parte do problema", como observou argutamente Wildavsky. Sem as redundâncias que sua implantação exige, não dispo de informação de boa qualidade e confiável, sem recursos materiais e carecendo de talentos, o planejamento foi desprestigiado e não adquiriu nas sociedades menos desenvolvidas nem centralidade na administração pública, nem poder para livrar-se do assédio do clientelismo e de outras práticas políticas tradicionais.

O planejamento do desenvolvimento falhou principalmente pelos embates que travou e perdeu com a Fazenda pelo controle do orçamento. Isto porque, plano sem orçamento está fadado inescapavelmente à frustração. Se suas recomendações não se encontram inscritas nos gastos das agências públicas, torna-se mera atividade formal, com o caráter de um rito. Se não dispõe de recursos, não tem como bancar o jogo duro da coordenação da máquina estatal, essencial para a função de planejar.

No contexto de escassez absoluta que caracteriza a situação econômica social de numerosos países subdesenvolvidos, ocorre a síndrome do orçamento fantasma. O orçamento é feito e refeito várias vezes ao ano porque "(...) jamais sabendo o que virá a seguir, temendo o esgotamento de suas escassas reservas e preocupados com que o meramente urgente venha a ter prioridade sobre o absolutamente crítico, os ministérios das finanças constantemente reviam suas despesas (...)" (Cintra e Andrade, 1976, p. 223).

Defendendo-se contra essas medidas da Fazenda, "(...) os órgãos da despesa, por seu lado, ao procurarem escapar de tais entraves, asseguram suas próprias fontes de recursos, esvaziando ainda mais o tesouro central e levando a práticas ainda mais restritivas, a novos esforços de evasão, e assim por diante. (...) As estratégias e armas utilizadas pelos contendores são, por parte do departamento financeiro central, a subestimação da receita, receando grandes gastos por parte dos órgãos de despesas; a fixação de tetos para as despesas de tais órgãos; a revisão constante, durante o ano, dos valores originais do orçamento e o retardamento da liberação de fundos (...)" (Cintra e Andrade, 1976, p. 223-4).

Como instituir o planejamento em tal quadro? Planejar implica diagnosticar e intervir na realidade, envolve estabelecer metas e objetivos e escolher prioridades; pressupõe a seleção de cursos de ação e sua implementação através de programas e projetos. O corolário do plano é o orçamento em que as prioridades estejam amarradas às dotações. Em razão disso, o planejamento pressupõe um processo orçamentário estável e livre de injunções.

Onde a escassez é quase absoluta, a tendência é de que o orçamento seja capturado institucionalmente pela Fazenda, em detrimento do planejamento que raramente tem voz e vez na alocação dos recursos. Nessa situação, prevalece a visão de caixa do Tesouro, preocupado com o equilíbrio entre a receita e a despesa, as faturas a pagar e a dívida pública. Com o planejamento alijado do processo orçamentário ignoram-se as implicações macroeconômicas do gasto público, perde-se de vista o longo prazo, e a atenção às interdependências toma-se secundária.

Entretanto, o processo orçamentário não é uniforme e invariante nos países menos desenvolvidos. Talvez seja esse o ponto débil das análises de Caiden e Wildavsky, que fazem vista grossa da relação entre padrões de decisão orçamentária e níveis de desenvolvimento sócio-econômico, modernização e centralização político-institucional.

Um exemplo de mudança do processo orçamentário é o caso de Minas Gerais.¹³ No final dos anos sessenta ainda prevalecia no Estado um processo orça-

¹³ Sobre o caso de Minas Gerais, ver Andrade (1980).

mentário próximo do que Caiden e Wildavsky descreveram para países subdesenvolvidos. A receita era descentralizada nas mãos dos coletores espalhados pelos 722 municípios de Minas; a Secretaria da Fazenda não sabia quanto havia sido arrecadado; informações sobre o fluxo de caixa eram desatualizadas e não se prestavam a decisão; funcionários do Tesouro nos municípios superavitários retinham os impostos coletados, temerosos de atrasos de pagamento; órgãos da administração direta com receita própria, entre eles o Departamento Estadual de Trânsito, mantinham fora do controle das autoridades fazendárias somas vultosas, desconhecendo as necessidades de caixa do Tesouro.

O panorama não era diverso do lado da despesa. Órgãos públicos de elevado "status" institucional contratavam obras sem que a Fazenda fosse ouvida e comunicada; dotações eram modificadas freqüentemente durante o ano, às vezes contra as recomendações e até mesmo sem a audiência do setor de finanças do Estado; e gastos eram autorizados sem respaldo na legislação orçamentária.

No início dos anos setenta a Secretaria da Fazenda passou por uma revolução copernicana. Instituiu-se o caixa único; a cobrança dos impostos foi centralizada na rede bancária e extinguiram-se os feudos dominados pelos exatores. Introduziu-se o sistema de quotas de custeio e de investimento, com o Tesouro responsabilizando-se diretamente pelas despesas de pessoal.

A modernização da Secretaria da Fazenda permitiu ao Estado restabelecer o crédito público, sanear as finanças, controlar a dívida e investir em política de industrialização, levando Minas a posição destacada em meados da década de 70. Essa modernização tomou a gestão orçamentária menos vulnerável e mais confiável para o órgão fazendário, embora não para os demais setores da máquina pública.

A rivalidade institucional entre a Fazenda e o planejamento acirrou-se durante esse período, mas a Fazenda ganhou a batalha do orçamento e passou a controlá-lo em todas suas fases. Hoje, o quadro está mudado, com funções orçamentárias tendo sido passadas para o sistema de planejamento que, junto com a Secretaria da Fazenda, responde pela feitura e decisão do orçamento.

3 O NOVO QUADRO POLÍTICO E O ORÇAMENTO

As mudanças políticas por que vem passando o País fazem renascer a crença na democracia entre nós. Precisam, porém, consolidar-se tanto no terreno institucional, através de novas regras para o jogo de poder em moldes que asseguram normalidade e igualdade ao convívio político, quanto no terreno econômico e social, mediante o desenvolvimento com redistribuição.

Ao lado de nova legislação que regule as relações de trabalho, seja instituindo novo corporativismo que garanta os interesses dos setores operários, dando-lhes acesso e assento nos fóruns decisórios da política econômica, seja abrindo caminho para a superação da tutela estatal pela privatização dos conflitos entre trabalho e capital; e ao lado da reforma tributária, exigida para que o federalismo não seja letra morta na Constituição, impõem-se medidas para sintonizar o orçamento com a nova ordem política, tornando-o aberto e democrático, sem prejuízo da eficácia e eficiência do processo.

Anál. & Conj., Belo Horizonte, 1 (1): 67-82, jan./abr. 1986

As considerações sobre a experiência do Planning Programming Budgeting System, o incrementalismo e as características do processo orçamentário em países subdesenvolvidos fornecem pontos de referência para o debate sobre a democratização do orçamento, o qual forçosamente virá à tona à medida que o Legislativo recuperar as prerrogativas de que ficou privado nos últimos vinte anos. Entretanto, não se logrará realizar a abertura do processo orçamentário com a mera devolução ao Congresso do direito de nele participar votando a proposta encaminhada pelo Executivo. É imprescindível que se reformule o orçamento, e que aquele poder se equipe para exercer o papel que dele se espera. A reformulação do orçamento precisa ser edificada em bases realistas, que não desfigurem as peculiaridades do processo tentando imprimi-lhe, como no caso do PPBS, uma racionalidade estranha e conflitante com a lógica da decisão política.

Uma questão preliminar se impõe antes que se possam delinear pontos para a democratização do processo orçamentário.

É necessário que se defina, inicialmente, a relação entre o planejamento e orçamento. Isto supõe uma escolha sobre o estilo que se deseja imprimir ao plano: deverá continuar a ser indicativo ou, ao contrário, estratégico? Ou, pretende-se o plano compreensivo? Se o modelo de planejamento adotado for o indicativo, como garantir que o orçamento público o reflita? Ou, ainda, como assegurar-se de que agências governamentais vão pautar-se pelas linhas de ação preconizadas no plano? Como estruturar o orçamento, se o estilo de planejamento escolhido for o estratégico ou o compreensivo?

Na modalidade indicativa, o planejamento é fracamente articulado com o orçamento, e o plano corre o risco de converter-se em coleção de intenções vazias, a não ser que se disponha de outros mecanismos que incentivem ou penalizem os organismos públicos, levando-os a aproximar-se das metas e objetivos fixados pela agência de planejamento. Se a opção for, contudo, pelo planejamento estratégico, seria conveniente separar investimento do custeio, ou criar fundos especiais no orçamento, através dos quais se financiariam os setores e as atividades situados no caminho crítico da ação governamental. Nessa hipótese, somente uma parte do orçamento deveria obedecer a formato que facilitasse a implantação do plano. Finalmente, se a decisão for por modelo compreensivo, a integração orçamento-plano precisa ser total. Ainda assim, não se garantiria o êxito do planejamento, pelas dificuldades de coordenar a máquina pública, e evitar que considerações de curto prazo sobreponham-se às decisões de médio e longo prazo contempladas no plano.

A relação plano-orçamento, porém, não se circunscreve a esses aspectos, nem tampouco a questão de formato e sistemas de classificação de despesas. A questão central é de natureza político-institucional: quem controla o orçamento, ou melhor dizendo, o gasto público? A Fazenda? O Planejamento? A Fazenda e o Planejamento? Ou o orçamento deve constituir estrutura à parte?

Como se viu anteriormente, há um conflito que separa o órgão fazendário do planejador. Aquele tem um papel organizacional que o leva a preocupar-se prioritariamente com o equilíbrio de caixa, enquanto que este último tende a privilegiar o sentido macroeconômico do gasto público.

No Brasil, até muito recentemente, a solução deste conflito institucional pendeu ora para o Planejamento, ora para a Fazenda, com raros períodos de equilíbrio de poder entre eles. Houve, porém, inegável predomínio da perspectiva fazendária, mesmo quando o centro decisório esteve nas mãos do sistema de planejamento, como durante a gestão Figueiredo.

A experiência tem mostrado que ambas as perspectivas — a do Planejamento e a da Fazenda — são necessárias e precisam ser preservadas, embora haja tensão entre elas. Tentativas de evitar essa tensão, criando-se uma hierarquia de poder entre Planejamento e Fazenda ou incorporando-os a uma estrutura mais abrangente, como a dos ministérios de economia, podem trazer mais danos que vantagens, porque suprimem uma delas em favor da outra. Para o processo orçamentário é fundamental manter, combinar e institucionalizar as perspectivas corporificadas pela Fazenda e Planejamento, mesmo que implique tensão, o que, como se viu, é irredutível.

4 DEMOCRATIZAÇÃO E ORÇAMENTO

A possibilidade de democratização do processo orçamentário assenta-se em tripla condição. Primeiro, é preciso que os orçamentos sejam verdadeiros e confiáveis; segundo, que sejam facilmente acessíveis; terceiro, que as escolhas e decisões tomadas sejam legitimadas pelo processo político.

É procedimento tradicional do órgão fazendário estimar conservadoramente a receita para proteger-se de incertezas no futuro. Nos países subdesenvolvidos, contudo, a prática vai mais além: subestima-se sistematicamente a arrecadação. Onde a inflação é elevada, significa que parcela considerável, às vezes majoritária do orçamento, não é submetida à decisão do Legislativo. Entre nós foi praxe, até muito recentemente, utilizar inflatores que ficavam muito aquém da inflação real do período. Com isso, criam-se os chamados excessos de arrecadação, distribuídos, em geral, no segundo semestre do ano, com base em critérios não avalizados pelo poder político.

Essa prática acaba por criar perversidades. Conscientes dessa manobra dos encarregados do processo orçamentário, os órgãos gastadores não se preocupam em estimar realisticamente os recursos de que vão necessitar porque confiam na partilha do bolo do segundo semestre. Alguns, contando de antemão com essa suplementação de recursos, tratam de gastar o mais rápido possível o que lhes foi destinado para o ano todo.

Mas, no País a veracidade do orçamento está ameaçada por outros fatos. Na realidade há três, e não apenas um orçamento: o fiscal, o monetário e o das estatais. Porém, só o primeiro é encaminhado à apreciação do Congresso.

Sem a unificação dos orçamentos, infringe-se um procedimento elementar dos regimes democráticos que assegura ao cidadão o direito de, através de seus representantes, taxar e determinar onde e em que devem ser aplicados os impostos que ele paga. Além disso, sem a unificação e com o retorno das prerrogativas do Congresso, as escolhas dos parlamentares tenderão a ser distorcidas porque não se tem todo o quadro da despesa pública. Em conexão com isso, deve-se destacar o

que se poderia chamar de síndrome do orçamento ilimitado. Como não há controles legais sobre o orçamento monetário, este cresce sem restrições, ao sabor das flutuações da política econômica.

A unificação pode ser pensada de várias formas: um só orçamento ou dois; nesta última hipótese, o fiscal e o monetário num deles, e o das estatais no outro. Um único orçamento traria desvantagens, porque as receitas das estatais pertencem a elas e não poderiam ser manejadas em função de preferências políticas.

Outro fator torna o processo orçamentário pouco veraz e confiável: a prática corrente de cortar uma ou mais vezes o orçamento, em função de objetivos de política macroeconômica. Isso traz descrédito para o processo, além de provocar transtornos na atuação dos componentes do setor público. É imprescindível que se estabeleçam normas mais rígidas para a obtenção de autorizações de cortes nos gastos públicos.

Quanto à necessidade de o orçamento tornar-se mais acessível, vale lembrar que ele é a peça básica de governo. Deveria ser formulado com clareza e simplicidade que permitisse aos não-iniciados no processo a compreensão imediata e direta. Em alguns casos, como por exemplo em Minas Gerais, em que se adota o sistema de quotas, estas são facilmente destacáveis dos documentos orçamentários.

No tocante à legitimação do processo orçamentário, que se delineia com revigoração do Congresso Nacional, cabem algumas observações. Como se apontou anteriormente, a participação do Legislativo na tomada de decisão sobre o orçamento é condição "sine qua non" para democratização, porque ele é que tem o papel de representar o povo, sendo o orçamento o "locus" principal da ação de governo. É neste que se decide onde e em que gastar, para quem vão benefícios e custos das políticas governamentais. Qualquer arranjo que diminua a influência do Legislativo no orçamento é, por definição, inimiga da democratização.

Mas a entrada em cena de um ator poderoso no processo orçamentário irá fatalmente mudar os cálculos do jogo burocrático que nele se trava. Se hoje os participantes — órgãos gastadores — precisam antecipar quais são os limites tolerados e aceitáveis pela agência do planejamento antes de elaborar suas solicitações de recursos, com o Legislativo deixando de ser mero coadjuvante para desempenhar um papel central e estratégico, todos os participantes, inclusive a agência central do orçamento, deverão procurar saber de antemão quais são as preferências do Congresso, seja conformar-se a elas, seja para tentar mudá-las, através de persuasão política.

Haverá quem veja a participação do Congresso no processo orçamentário como um risco para a racionalidade técnica do processo e alguns que enxerguem perdas de eficiência e eficácia com a transformação do orçamento numa peça política, frouxa a desintegrada.

É preciso lembrar de início que a formulação tecnocrática do orçamento, em estrita obediência a critérios supostamente de eficiência e eficácia, não garante maior probabilidade de decisões racionais, ótimas do ponto de vista da alocação econômica dos recursos. Recorde-se apenas a Transamazônica, a ponte Rio-Niterói, a Ferrovia do Aço, e tantas outras instâncias de aberração do cálculo econômico

e político que o controle técnico-burocrático não conseguiu evitar, quando não determinou diretamente.

O orçamento, passando pelo Congresso, irá abrir terreno para a negociação política com as agências públicas engajando-se em fazer a corte a deputados e senadores, e estes envolvendo-se em trocas laterais para conseguir apoio. Mas, a essência do jogo político democrático é o conflito, a barganha e a acomodação de interesses. Temer os efeitos desse processo é desacreditar na demanda.

Um último ponto merece ser destacado. Falou-se, antes, na possibilidade de a atual conjuntura política vir a desembocar em novo alinhamento de poder, criando a oportunidade para decisões "contextualizantes" ou fundamentais, que representariam redirecionamento das preferências e prioridades governamentais. O quadro político é ainda incerto e não se pode prever os rumos que tomará com as eleições de agora e do próximo ano. Entretanto, a consolidação da democracia entre nós irá exigir um orçamento novo, que expresse um compromisso das forças políticas do País com os desafios do processo: o desenvolvimento, a igualdade e a participação.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. *Technocracy and development: the case of Minas Gerais*. s.l., s.ed., 1980. 311p. Dissertação (doutorado) — Univ. of Michigan.
- 2 ANTON, Thomas J. *Budgeting in three Illinois cites*. Urbana, Institute of Government and Public Affairs University of Illinois, 1964.
- 3 BOUDON, Raymond. *Efeitos perversos e ordem social*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- 4 BRAYBOOK, David S. & LINDBLOM, Charles E. *A strategy of decision*. New York, The Free Press, 1963.
- 5 CAIDEN, Naomi & WILDAVSKY, Aaron. *Planning and budgeting in poor countries*. New York, John Wiley, 1974. 371p.
- 6 CINTRA, Antônio Octávio & ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. *Desenvolvimento, igualdade e democracia: os prospectos da transição política no Brasil*. *Cadernos do Departamento de Ciências Políticas*, Belo Horizonte, 7:37-56, set. 1985.
- 7 CINTRA, Antônio Octávio & ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. *Planejamento e desenvolvimento: notas sobre o caso de Minas Gerais*. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 10(2):221-40, abr./jun. 1976.
- 8 CRECINE, John P. *Governmental problem - solving: a computer simulation of municipal budgeting*. Chicago, McNally, 1969.
- 9 ETIZIONI, Amitai. *The active society; a theory of societal and political processes*. New York, The Free Press, 1968. 698p.

- 10 HUNTIGON, Samuel P. **Political order in changing societies.** New Haven, Yale University Press, 1968.
- 11 LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. **Mudança política e processo decisório: análise da política orçamentária brasileira.** *Dados; revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, 14:141-63, 1977.
- 12 LINDBLON, C. **The science of muddling through.** *Public Administration Review*, Washington, 19:79-88, 1959.
- 13 RIVLIN, Alice M. **Systematic thinking for social action.** Washington, The Brookings Institution, 1971. 150p.
- 14 SCHICK, Allen. **The road to PPB: the stages of budget reform.** *Public Administration Review*. Washington, 26:243-58, Dec. 1966.
- 15 SIMON, Herbert. **The administrative behavior.** New York, Macmillan, 1977.
- 16 SOUZA, Isabel R. de O. G. de. **O incrementalismo e a política orçamentária brasileira.** Rio de Janeiro, s.ed., 1974. Tese (mestrado) IUPERJ.
- 17 WATERSTON, Albert. **Development planning lessons of experience.** Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1965.
- 18 WILDAVSKY, Aaron. **The politics of the budgetary process.** 2.ed. Boston, Little, Brown, 1974.