

Resenha bibliográfica 1

Budgeting: a comparative theory of budgetary processes

Wildavsky, Aaron. *Budgeting: a comparative theory of budgetary processes*. Second Revised Edition. New Brunswick (USA) and Oxford (U.K.), Transaction Books, 1986. 403 p.

MARIA DA CONCEIÇÃO SILVA *

O crescimento do setor público não é um fenômeno recente. Tampouco o são as hipóteses ou teorias explicativas de suas causas. O primeiro e ainda hoje o mais importante esforço para explicar o crescimento relativo do governo na economia se deve a Adolph Wagner, assessor do governo alemão por volta de 1880. Desde então, várias teorias alternativas para explicar o crescimento do setor público surgiram, destacando-se entre os autores contemporâneos as contribuições de Peacock e Wiseman, de Frederick Pryor, de David Cameron e de Harold Wilensky.

A teoria cultural de Wildavsky, apresentada na segunda edição revisada de *Budgeting*, é mais um estudo que procura explicar o crescimento do setor público nas democracias ocidentais modernas. De acordo com esta teoria, os processos orçamentários são função dos regimes políticos e, portanto, déficits públicos não são déficits dos governos e sim das sociedades.

O livro está organizado em 12 capítulos distribuídos em quatro partes: na primeira, é desenvolvida uma teoria geral do processo orçamentário; na segunda, são descritos os processos orçamentários de países ricos, países pobres, dos estados e das cidades americanas, e procura-se formular através de um conjunto de equações lineares as relações entre variáveis orçamentárias, econômicas, administrativas, políticas e sociais; na terceira, são analisados os conflitos na alocação dos recursos e propostos indicadores tributários para países selecionados; e, na última, a teoria cultural do processo orçamentário é desenvolvida e então utilizada para explicar as causas do crescimento relativo do governo nas democracias industrializadas.

* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

No prefácio colocou-se como a principal tarefa da segunda edição o reconhecimento e a explicação da existência de incerteza no processo orçamentário em nações ricas, fenômeno considerado irrelevante no início dos anos 70 — segundo o autor, por sua própria inabilidade de reconhecer governos contemporâneos com tais características —, quando da preparação da primeira edição de *Budgeting*, publicada em 1975. Passados 10 anos, Wildavsky apresenta não apenas uma segunda edição revisada, como também uma nova teoria — a teoria cultural — para explicar a coexistência de riqueza e incerteza em governos nacionais e o crescimento do setor público nas sociedades democráticas modernas.¹

Esta resenha não foi elaborada segundo a ordenação natural dos capítulos: primeiramente, serão comentados os que apresentam conteúdo teórico ou metodológico (Capítulos 1, 3 e 11); em seguida, aqueles que descrevem os processos orçamentários em diversas sociedades contemporâneas (Capítulos 2, 4 a 8 e 10); e, finalmente, os que contêm suporte empírico às hipóteses explicitadas anteriormente (Capítulos 9 e 12).

A teoria cultural é tratada inicialmente no Capítulo 1 e ampliada no Capítulo 11. O autor define processo orçamentário e orçamento, desenvolve um modelo simplificado de relações orçamentárias e apresenta um esquema de análise comparativa dos processos orçamentários. Sendo esses processos a tradução das aspirações humanas em recursos financeiros, num mundo em que os recursos são limitados e os desejos pessoais infinitos, os conflitos são inevitáveis. Assim, o orçamento é definido como uma tentativa de alocar recursos financeiros através de processos políticos com o objetivo de atender a diferentes estilos de vida, pelo menos o da elite dominante, mantendo, aumentando ou reduzindo as diferenças entre as pessoas. A partir de duas variáveis — riqueza e capacidade de previsão — são definidos cinco tipos de processo orçamentário: a) o processo incremental, típico de sociedades ricas e com elevada capacidade de previsão; b) o processo de determinação do gasto em função da receita, próprio das sociedades pobres mas com alta capacidade de previsão; c) o processo repetitivo comum às sociedades pobres e com elevado grau de incerteza nas previsões; d) o processo incremental alternando-se com o repetitivo em sociedades ricas e com elevado grau de incerteza em períodos de instabilidade política; e e) o processo repetitivo em sociedades ricas e com elevado grau de incerteza, peculiar a algumas combinações de culturas políticas.

Contudo, segundo Jan Erik-Lane, citado pelo próprio Wildavsky (p. 17), o que distingue o processo orçamentário nos países ricos e pobres é a diferença na estabilidade política. Assim, o comportamento orçamentário típico de períodos de instabilidade é denominado repetitivo e o de

¹ Neste contexto, riqueza se refere a diferenças no produto nacional *per capita* que pode ser mobilizado e incerteza orçamentária significa incapacidade de controlar os gastos e/ou mobilizar recursos suficientes (ver p. 16).

períodos de estabilidade é chamado de incremental, sendo as demais classificações subtipos do processo incremental.

Para introduzir a sua hipótese cultural, Wildavsky traz para o orçamento os valores e as preferências que contêm os diversos motivos para o uso de recursos numa sociedade, definindo quatro regimes políticos primários: hierárquico, de mercado, sectário e fatalista. Os regimes hierárquicos lutam para exercer a autoridade, gastam e tributam em níveis elevados para manter o *status quo*. Por outro lado, os regimes de mercado gastam e tributam o mínimo possível, pois preferem reduzir a necessidade de autoridade. Os regimes igualitários ou sectários, cujo objetivo é a redistribuição de renda, gastam o máximo possível, embora sejam incapazes de arrecadar receita suficiente, dada a sua rejeição à autoridade. Os regimes fatalistas seguem orientações recebidas de fora do seu grupo. Assim, o equilíbrio orçamentário seria função do regime e ocorreria apenas nos regimes fatalistas e por imposição legal, visto que as estratégias adotadas pelos demais regimes resultam em gastos superiores às receitas.

Combinando esses quatro regimes primários, também denominados culturas políticas, são derivados nove regimes híbridos — coletivista, igualitário, individualista, fatalista, socialista democrata, individualista americano, autoritário, totalitário e o *establishment* —, facilmente identificáveis no mundo moderno.² Por exemplo, o regime socialista democrata tende a aumentar a importância do governo em decorrência dos objetivos intrínsecos nos regimes primitivos — hierárquico e sectário — que lhe deram origem. O individualismo americano, por exemplo, tende a manter um setor público pequeno e um poder coercitivo fraco por parte do governo, características herdadas, respectivamente, dos regimes de mercado e sectário. O regime denominado *establishment* é uma aliança entre hierarquias e mercados, concordando na plausibilidade de manter o crescimento econômico e na necessidade de autoridade para manter o contrato.

Bastante interessante é o enfoque do Capítulo 3 escrito em co-autoria com Michael A. H. Dempster. Após apresentar no Capítulo 2 o processo orçamentário americano onde os agentes (Executivo e Legislativo) tomam decisões em termos de aumentos ou cortes percentuais a partir de uma dada base, são desenvolvidas relações lineares simples numa tentativa de modelar o processo orçamentário. Utilizando-se apenas duas variáveis, Y_t (a dotação aprovada pelo Congresso para uma entidade no exercício t) e X_t (a dotação solicitada ao Congresso pelo Executivo para uma entidade no exercício t), são definidas e estimadas para o período 1946/63 seis equações lineares, três representando o comportamento do Congresso e três o das entidades orçamentárias da amostra.

Em seguida, a hipótese de regras fixas de decisão (parâmetros fixos) foi rejeitada pela estatística F de Chow, sendo que as causas dessas mudanças

² Ao longo do texto, os termos “regime político” e “cultura política” ora são usados como sinônimos, ora como se os regimes políticos fossem derivados das culturas políticas (ver, por exemplo, pp. 334/5).

na estrutura das dotações das entidades levaram à definição de um modelo orçamentário mais ampliado, incluindo também variáveis políticas (composição política do Congresso, partido do Presidente, ano pré-eleitoral), administrativas (déficit fiscal no ano anterior, evolução da receita), econômicas (recessão, desemprego, deflator do PIB, relação entre os preços do governo federal e os preços do setor privado) e sociais (guerra, forças armadas no exterior, relação entre população jovem e população adulta, população adulta), sendo que diversas variáveis são tratadas como *dummies* binárias.³

Segundo os autores, foram feitas regressões com o modelo ampliado para as 52 entidades orçamentárias da amostra, abrangendo os exercícios fiscais de 1947 e 1962. Como essas regressões são extraídas de outros trabalhos e seus resultados não estão reproduzidos adequadamente no texto, o leitor não pode inteirar-se da importância das diversas variáveis exógenas na explicação da dotação de cada entidade, bem como do nível de significância dos parâmetros estimados. Ademais, o uso de informações mais recentes poderia ter enriquecido não apenas o modelo como também toda a análise contida no livro.

A conclusão de que a tendência do Partido Democrata americano é de aumentar os gastos orçamentários e não de reduzi-los se baseia no fato de a influência da variável que representa esse partido político no modelo de regressão ter sido positiva na maioria dos casos. A análise das demais variáveis exógenas é feita do mesmo modo informal e pouco preciso. Este capítulo, que de início desperta grande expectativa no leitor ansioso por uma constatação empírica da hipótese cultural, baseada inclusive em dados mais atualizados, acaba por frustrá-lo.

Os vários tipos de processo orçamentário contemporâneo são descritos em cinco capítulos do livro, sendo que a escolha dos exemplos foi feita em função da disponibilidade de estudos acadêmicos sobre o assunto. Assim, para exemplificar o processo orçamentário do tipo incremental, utilizado em países ricos e com elevada capacidade para prever suas receitas e despesas, foram escolhidos os Estados Unidos, a França, o Reino Unido e o Japão. Como o orçamento nesses países é grande em termos de recursos que manipula, a base existente, que é o resultado de decisões passadas, é mais importante que o incremento anual. As decisões, porém, são tomadas em relação à parte incremental apenas, podendo esta ser proporcional para todos os programas ou dar prioridade a alguns programas em relação a outros. Nesses países, a estabilidade política mantém a base, e o crescimento econômico assegura o incrementalismo.

Para exemplificar o processo orçamentário em sociedades pobres, porém capazes de prever adequadamente as variáveis relevantes, foram escolhidos

³ A aplicação desse modelo para o caso brasileiro exigiria adaptações, a começar pela definição dos agentes que decidem a alocação dos recursos orçamentários, visto que o Congresso Nacional brasileiro não tem competência para aumentar a despesa pública ou modificar-lhe a natureza ou o objetivo (ver artigo 65 da Constituição do Brasil, de 17-10-69).

alguns estados e cidades americanas. Nesses casos, a pobreza advém da restrição fiscal imposta a essas entidades, e a capacidade de previsão decorre da exigência legal de manter o orçamento equilibrado. Conseqüentemente, nestas circunstâncias, o tamanho da despesa é determinado pela magnitude da receita.

Países de baixa renda da Ásia, África e América Latina exemplificaram o processo orçamentário repetitivo. A pobreza nesses países, decorrente do baixo nível do produto e de taxas de crescimento pequenas, restringe a receita do governo. A precariedade de informações sobre o passado aumenta mais ainda a incapacidade de prever o orçamento futuro. Em vista disso, as estimativas orçamentárias são refeitas várias vezes ao longo do exercício.⁴ O processo orçamentário repetitivo também foi constatado em vários estados americanos em épocas de crise econômica e conflito na alocação dos recursos orçamentários.

A constatação empírica da hipótese cultural é o objetivo do Capítulo 12, onde o autor se propõe a explicar o crescimento do governo nas sociedades industrializadas democráticas modernas através da influência dos regimes políticos. Após apresentar o enfoque das teorias dominantes sobre o crescimento do governo, desde Adolph Wagner até os contemporâneos, passa a contestar a lei de Wagner — segundo a qual, à medida que a renda real *per capita* aumenta em determinados países, seus governos passam a gastar uma proporção mais elevada do produto nacional —, embora reconhecendo a sua relevância. Assim, de acordo com Wildavsky, o que tem ocorrido atualmente nos países industrializados é que a importância do gasto público em relação ao produto nacional aumenta quando o crescimento econômico declina e não, segundo Wagner, quando o crescimento econômico aumenta. Como exemplos, são citados os casos do Reino Unido e do Japão. No Reino Unido, o modesto crescimento econômico levou ao aumento da participação relativa do governo no produto para atender à demanda adicional por bens e serviços públicos. No caso do Japão, onde a economia cresceu rapidamente, o aumento de demanda por fundos públicos pôde ser atendido simplesmente pelo aumento de receita obtido em função do aumento do produto, mantendo constante a participação relativa do governo na economia.⁵

⁴ O Brasil, que é citado apenas duas vezes em todo o livro, é classificado pelo autor como país pobre — embora esteja ascendendo ao nível de renda média — e com elevado grau de incerteza em suas previsões, apresentando, portanto, um processo orçamentário repetitivo.

⁵ Contudo, esta afirmativa para o caso do Japão só é verdadeira para o período 1954/70, conforme os dados constantes da Tabela 9.4 (p. 290). Pela Tabela 9.5 (p. 291), verifica-se que, entre 1971 e 1980, os dois países com maior taxa de crescimento do produto — Japão e França — foram exatamente aqueles onde ocorreu maior aumento de tributação. Por outro lado, nos Estados Unidos e no Reino Unido, onde o produto aumentou relativamente menos, os impostos também aumentaram menos. Com base nessas informações, torna-se difícil ao leitor aceitar a contestação à lei de Wagner, sobretudo em se considerando que grande parte dos gastos públicos nos anos recentes ou são financiados através de endividamento ou são executados fora dos orçamentos.

Contrariamente à expectativa, o autor não testou empiricamente de modo formal a sua hipótese cultural, embora tenha se justificado apresentando resultados de estudos de Peltzman, segundo os quais nada mais é necessário para explicar o crescimento do governo que a desigualdade de renda. Assim, bastaria conhecer a distribuição de renda nos anos 60 para escrever a história do crescimento do governo nos 15 anos subsequentes. Partindo das conclusões de Peltzman, Wildavsky argumenta que, se a sua teoria cultural estiver correta, não apenas os gastos públicos em relação ao produto têm aumentado ao longo do tempo, como também a participação dos gastos redistributivos ou sociais tem aumentado ainda mais, enquanto a dos gastos com defesa tem aumentado relativamente menos. Utilizando dados para 20 países da OCDE referentes aos subperíodos 1955/57 e 1974/76, verificou-se que, considerando a média desses países, houve um aumento de 84% na participação dos gastos com transferências no PIB, enquanto que, no caso dos gastos totais, esse incremento foi de apenas 45% entre aqueles dois subperíodos.

Em seguida é apresentada para 15 países da OCDE a participação dos gastos sociais no PIB, bem como a sua elasticidade em relação ao produto, para 1974. Visto serem as elasticidades superiores à unidade, concluiu-se terem esses gastos crescido mais que o PIB em 1974, reforçando, assim, a hipótese cultural.

Finalmente, é citado o resultado do trabalho de Richard Rose, segundo o qual entre 1954 e 1980 o aumento da participação do governo no PIB, nas nações ocidentais, foi de 22%, verificando-se contudo, variações acima da média nos programas de educação, saúde, manutenção da renda e encargos da dívida, enquanto os programas militares cresceram abaixo da média e os de infra-estrutura econômica permaneceram crescendo à taxa média.

Apenas com essas informações esparsas, o autor conclui seu livro argumentando que o controle orçamentário no Ocidente fracassou simplesmente porque o governo e a sociedade optaram por gastar mais e, sobretudo, em programas redistributivos. Desse modo, se completa o ciclo explicativo da influência dos regimes políticos no processo orçamentário.

Várias críticas podem ser feitas à análise contida neste capítulo. Em primeiro lugar, a preferência do autor pela utilização de resultados empíricos de outros estudos, ao invés de elaborar seu próprio levantamento ou atualizar os dados apresentados na primeira edição de *Budgeting* e nos demais textos referenciados para testar de um modo mais formal suas hipóteses, decepciona o leitor que vinha ao longo do texto acumulando expectativas quanto ao teste empírico da hipótese cultural. Ao invés disso, o leitor depara-se apenas com informações de 10 anos atrás sobre gastos públicos sem sequer ver mencionadas as taxas de crescimento do produto para os países selecionados, informação imprescindível ao argumento a favor da teoria cultural. Portanto, em termos de dados, o mínimo que se esperava é que o autor tivesse apresentado nas Tabelas 12.1 e 12.2 dados mais recentes que os de 1976 e taxas de crescimento do PIB para os países e períodos selecionados. As citações de resultados de outros autores poderiam

ser utilizadas apenas para reforçar os argumentos e não como fonte básica de informações.

Um contra-argumento a esta crítica poderia se basear no Capítulo 9, onde são apresentados dados de crescimento do produto para os subperíodos 1965/70 e 1971/80, bem como de alíquota média de tributação para os subperíodos 1954/65 e 1968/69 e para 1971 e 1980. Porém, essas informações referem-se a apenas quatro países, Estados Unidos, Reino Unido, França e Japão, amostra muito pequena quando se pretende testar uma teoria para as economias ocidentais contemporâneas.

Apesar de o autor haver mencionado no Capítulo 11 que os orçamentos vêm-se tornando cada vez menos abrangentes, em decorrência de volumes significativos de gastos estarem sendo executados fora dos orçamentos (incentivos fiscais, subsídios creditícios, garantias para empréstimos, criação de fundos e entidades extra-orçamentárias), este fato não é considerado na análise do Capítulo 12. Se esses gastos extra-orçamentários estiverem concentrados nos programas de infra-estrutura econômica e defesa, a sua inclusão nos orçamentos poderá acarretar perda de importância relativa dos gastos sociais e, conseqüentemente, enfraquecimento desse argumento a favor da teoria cultural.

Como apreciação geral do livro, pode-se dizer que o leitor sente a ausência de séries estatísticas mais longas e para um número maior de casos que pudessem comprovar empiricamente de um modo mais formal a hipótese cultural. Ademais, os dois assuntos básicos — processo orçamentário e crescimento do governo — poderiam ter sido tratados independentemente em dois livros, com ganhos consideráveis concernentes à organização dos assuntos e à clareza da análise. Contudo, tais considerações não chegam a afetar significativamente o mérito da obra, cujo objetivo proposto pelo autor na introdução é reunir em um único texto todo o conhecimento existente sobre processo orçamentário. E este objetivo foi alcançado.