

O PROCESSO POLÍTICO NO CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO

Volnei Alves Corrêa

Presidente da ANPAD-Associação dos Programas de Pós-Graduação em Administração.
Professor do Programa de Pós-Graduação da UFRS. Economista, Mestre em Administração Pública.

INTRODUÇÃO

O processo orçamentário consta, basicamente, da escolha, dentre as alternativas existentes, daquela que melhor atinge os objetivos fixados com os recursos existentes. Esta situação tem ocasionado problemas a todos aqueles aquinhoados com a tarefa de elaborar um orçamento. A evolução da sociedade, por sua vez, tem adicionado inúmeras outras variáveis ao problema e aqueles bens, até há pouco considerados livres, estão se tornando escassos e os bens considerados escassos, cada vez mais raros.

O processo político, por sua vez, pode ser considerado, em parte, como "um conflito sobre quais preferências devem prevalecer na deter-

minação da política nacional, enquanto que o orçamento é resultado desta disputa" (Wildavsky, 1964).

Neste sentido, embora se possa afirmar que o orçamento é um instrumento de planejamento, sua elaboração e mesmo sua execução estão intimamente ligados ao processo político. Para validar nosso ponto de vista, faremos algumas considerações.

Inicialmente, a dicotomia incrementalismo x generalismo precisa ser considerada. Não se pode negar que todo o processo orçamentário é incremental por natureza, pois partes substanciais do orçamento não são e, na maioria dos casos, não podem ser modificados. Exemplo típico desta situação são as despesas de

manutenção e operação, legalmente classificadas como despesas de custeio.

Estas despesas, cuja destinação é específica para “a manutenção e operação de serviços anteriormente criados ou para obras de conservação e adaptação de bens imóveis” (Machado Júnior; Teixeira & Reis; Haroldo da Costa, 1975), tendem a apresentar um comportamento mais ou menos fixo. A não ser que o Estado decida extinguir uma atividade, o que raramente ocorre, estas despesas tendem a perpetuar-se no orçamento, sofrendo aumentos incrementais destinados a cobrir a inflação e os índices normais de crescimento.

Neste sentido, pode-se dizer que o processo político tem pouca influência, já que não existe a necessidade e talvez a possibilidade de mudar. Em termos de teoria das decisões, poderíamos considerar esta como uma típica situação de decisão programada.

Embora esta posição seja bastante pragmática, alguns autores contestam a partir da observação de que o incrementalismo pode esconder uma situação de inércia consentida ou reativa.

Por inércia consentida entendemos a decisão de não mudar pela simples razão de não mudar. Já a inércia reativa seria um não mudar para não

complicar. Em outras palavras, qualquer mudança pode gerar mais trabalho e, conseqüentemente, insegurança.

No primeiro caso teríamos, como exemplo, o dito popular “em time que ganha não se mexe”. No segundo caso, “não convém mexer em abelheiras”.

Segundo Friedman: “no processo orçamentário são as preferências dos mais fortes politicamente que determinam os gastos que serão realizados” (Friedman, 1975).

O incrementalismo, num certo sentido, reduz a possibilidade de participação destes grupos, na medida em que os recursos que sobram para ser alocados ficam reduzidos. Um caso específico ocorre quando da determinação pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República dos tetos destinados a cada Ministério. O volume de comprometimento com despesas de manutenção é tão grande que a margem de negociação dos Ministérios torna-se bastante reduzida.

Já o generalismo prega uma reformulação completa do orçamento a cada ano. A experiência mais recente é o ZBB (Zero Budgeting Base) ou seja, o orçamento base zero. O que se pretende com esta “inovação” é reiniciar o orçamento a cada ano a partir da base zero. Isto significa proceder a uma reavaliação de todos

os dispêndios a serem feitos em determinado período, identificando, analisando e justificando cada um de seus programas em andamento ou em perspectivas e seus respectivos custos, como se fosse iniciá-lo hoje.

Em termos de processo político esta sistemática é bem mais aberta, "pois ao considerar o processo orçamentário como uma luta política entre grupos que pretendem assegurar o controle sobre a distribuição de recursos desejados, mas limitados" (Greenwood, Hinings, Ranson, 1977) há uma margem bem maior de negociações. O grande problema do administrador é que "os interesses permanentes da organização predominam sobre as preferências políticas temporárias" (Greenwood, Hinings, Ranson, 1977).

É lógico que todo órgão tentará, por todos os modos a seu dispor, preservar seus níveis de gastos e, na medida do possível, procurará conseguir aumentos anuais que permitam a continuidade de sua programação. Por mais irracional ou egoísta que possa parecer essa atitude, ela é coerente com a idéia de que qualquer mudança mais drástica no processo orçamentário deverá considerar estas variáveis.

A ELABORAÇÃO DA PROPOSTA

O decreto 71353/72, ao criar o sis-

tema federal de planejamento, estabeleceu diretrizes básicas para o desenvolvimento das principais atividades desempenhadas pelo setor público. Assim, dentro de um enfoque sistêmico, o referido documento preceitua o desenvolvimento das atividades dentro de três níveis, denominados: órgão central, órgão setorial e órgão seccional. As atribuições de cada órgão foram definidas da seguinte forma:

"Art. 5º — Ao órgão central compete zelar pelo bom funcionamento do sistema cabendo-lhe para isto:

I — prestar, quando solicitado, assistência técnica aos órgãos setoriais e seccionais, para que sejam alcançados os objetivos definidos no artigo 2º deste decreto;

II — expedir normas operacionais, quando for o caso;

III — orientar os diversos órgãos do Sistema na atualização profissional de seus participantes de acordo com as necessidades do Sistema em consonância com os interesses próprios de cada órgão.

§ 2º — Aos órgãos setoriais do Sistema caberá, semelhantemente, articular-se com os seus correspondentes nos Estados, Distrito Federal e Territórios, visando compatibilizar o planejamento global de seus setores, bem como prestar assistência técnica para implementação de pro-

gramas e projetos setoriais”

Assim, a elaboração do orçamento como uma das atividades ou como um instrumento de planejamento a nível federal obedeceria às seguintes determinações:

“ Art. 2º — São objetivos do Sistema de Planejamento:

I — Coordenar a elaboração dos planos e programas gerais de Governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais;

II — Acompanhar a execução desses planos e programas;

III — Assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridade entre as atividades governamentais”

A definição de política ou diretrizes gerais seria atribuição da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, através do órgão central do sistema, no caso, a Secretaria de Orçamento e Finanças. Os órgãos setoriais funcionariam a nível de Ministério junto às Secretarias Gerais, com as mais diversas denominações.

A estes competiria a coordenação dos trabalhos de elaboração das propostas. Finalmente, os órgãos seccionais seriam aqueles existentes a nível de administração indireta,

autarquias, empresas públicas e fundações.

Aos órgãos seccionais caberia a elaboração das propostas parciais e conseqüente execução do orçamento, após sua aprovação. Esta é a estrutura proposta pelo Decreto.

Lamentavelmente, a estrutura informal não pode ser tão facilmente esquematizada. De fato, ao considerar-se o que ocorre dentro de cada Ministério, e o raciocínio também é válido para as Secretarias Estaduais e Municipais, observa-se uma nova configuração. O órgão considerado setorial, para efeitos de sistema, passa à posição de central quando o sub-sistema (no caso Ministério ou Secretarias) passa a ser analisado.

Conseqüentemente, começa a existir dupla e por vezes tripla atribuição dentro de um mesmo órgão. Para exemplificar, utilizaremos a Secretaria Geral do MEC como órgão setorial e as Universidades como órgãos seccionais.

Assim, quando se trata de discutir as diretrizes orçamentárias para um novo exercício, a Secretaria Geral do MEC é chamada pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República e assume suas funções de órgão setorial do sistema. Ao retornar ao sub-sistema MEC, ela assume um novo papel, passando a atuar como órgão central do sistema. As demais Secretarias, a ela vinculadas

através do sistema, passariam a desempenhar as funções de órgãos setoriais. Até aí não se apresenta problema algum, pois as Universidades, por exemplo, vinculadas à Secretaria do Ensino Superior, passariam a atuar como órgãos seccionais.

O problema começa a surgir quando a Secretaria Geral tenta dirigir-se diretamente aos órgãos seccionais; por exemplo: dirigir-se às Universidades em assuntos legalmente sob a competência das Secretarias.

Tivemos a oportunidade de presenciar situações em que um Reitor chamado pela Secretaria do Ensino Superior para tratar do orçamento de sua Universidade, uma semana após era novamente chamado, agora pela Secretaria Geral, para tratar do mesmo assunto.. Neste simples exemplo, pode-se observar que, a par de uma provável desconfiança na capacidade de negociação do órgão responsável, existe uma disputa de poder. Esta disputa é bem caracterizada quando o Reitor consegue algo mais que não conseguiria na primeira entrevista.

PROCESSO POLÍTICO

O estabelecimento de diretrizes é parte importante do processo político. Pode-se dizer que as diretrizes definem ou direcionam os passos a serem seguidos no processo político. Entretanto, toda diretriz é to-

mada a partir de decisões previamente aprovadas. Estas decisões, por serem não programadas, são as mais difíceis de serem tomadas.

No processo orçamentário, as decisões políticas, ou seja, aquelas que estabelecem as metas a serem atingidas, são sempre tomadas a nível central. Estas decisões **deveriam** ser tomadas a partir de informações coletadas a nível executório, sobre o desempenho do ano anterior. Dissemos **deveriam**, porque o que normalmente tem ocorrido tem sido um verdadeiro divórcio entre o que se planeja e o que se executa. Lamentavelmente, o que tem ocorrido é a maioria das decisões serem tomadas a nível central sem a participação dos demais níveis. Os órgãos setoriais e seccionais têm atuado quase que exclusivamente como executores de decisões emanadas do órgão central.

Embora sejam eles os órgãos executores, sua margem de negociação tem sido gradativamente reduzida. O poder de influenciar as decisões passa a ser quase que nulo, muito embora tenham a obrigação de implementar estas decisões.

Além do aspecto acima abordado, outro problema que se encontra no processo orçamentário é a disputa de poder. No exemplo anterior, a disputa normalmente se situa a nível de Ministério. Existem duas Coordenadorias, uma na Secretaria Ge-

ral e a outra na Secretaria do Ensino Superior. As atribuições de ambas não são suficientemente específicas, o que torna muito difícil separar-se os dois níveis de coordenação. Uma análise nos regimentos de alguns ministérios demonstra claramente a dificuldade de se estabelecer limites de atuação.

Esta indefinição pode ser considerada como causa ou efeito do processo político. Causa, no momento em que a proposta orçamentária, além de instrumento de planejamento, pode ser considerada um instrumento de política. Efeito, ao se observar que as funções políticas exercidas pelos interessados, unidas à busca de poder que o processo orçamentário facilita, tendem a acirrar a disputa pela posição de decisor.

Observa-se então que o problema não reside no processo orçamentário propriamente dito, mas no processo político.

Não resta dúvida de que Wildavsky possuía argumentos fortes ao afirmar que o processo orçamentário é incremental. A expectativa de qualquer órgão de orçamento, segundo ele, "é de que um orçamento raramente é revisto como um todo anualmente no sentido de reconsiderar os valores dos programas existentes comparado com possíveis alternativas de aplicação. Em lugar disso o orçamento normalmente é baseado no orçamento do ano ante-

rior com atenção especial dada a uma pequena margem de aumentos ou reduções" (Wildavsky, 1964).

Dentro desta visão pouco resta como área de manobra para o decisor.

Sendo, portanto, o processo orçamentário errado ou certamente insatisfatório, pode-se concluir que a solução estaria no processo político. De fato, "não faz sentido algum tentar-se mudanças drásticas no processo orçamentário sem também alterar-se a distribuição de influência" (Wildavsky, 1964).

Muito embora se reconheça os problemas decorrentes da falta de um maior conhecimento de como a distribuição de influência afeta o processo orçamentário, muito pouco se tem feito em termos de desenvolver teorias sobre este fato. Mesmo nos livros sobre orçamento e processo orçamentário, muito pouca teoria tem tomado como ponto de partida a existência de conflito de grupos dentro das organizações.

Alguns estudiosos, como Eucáu e Eystine (1980), têm afirmado que o estudo sistemático da política pública não pode se contentar em analisar a correlação de indicadores de mudanças ambientais ou indicadores de capacidade de recursos em função dos produtos esperados. O que realmente deveria ser observado é que o desenvolvimento político é

grandemente influenciado por preferências, orientações e expectativas dos decisores, ou seja, pelo processo político propriamente dito.

Greenwood, Hinings e Ranson (1977) tentaram sistematizar alguns conceitos e dimensões empregados na análise do sistema orçamentário. A relação desses conceitos e dimensões é a seguinte:

| Conceitos | Dimensões |
|--------------------------------------|---|
| I – Contingencial | |
| a) Ambientais | Tamanho e densidade da população; características sócio-econômicas |
| b) Idéias | Visibilidade, especificidade |
| c) Conjunto Organizacional | Dependência |
| II – Características Organizacionais | Escala de operação, modo de produção, técnica e organização política |
| III – Arranjos Organizacionais | |
| a) Diferenciação | Extensão; Critério |
| b) Integração | Extensão; Critério |
| IV – Interesses, valores e poder | |
| a) Interesses | Insatisfação |
| b) Valores | “Consensus” comprimento |
| c) Poder | Distribuição |
| V – Processo Orçamentário | Parâmetro de reversão, racionalidade |
| VI – Resultados | Percentual de mudanças nos gastos totais; realocação. |

A relação desses conceitos com suas respectivas dimensões permite uma análise do processo orçamentário. No presente estudo tentaremos rela-

cionar o processo orçamentário com as variáveis, interesses, valores e poder, a fim de identificar até que ponto as mesmas interferem nos resulta-

dos, independentemente das organizações e conseqüentemente de suas características contingenciais.

As organizações, independentemente de sua origem e estrutura, nada mais são do que conglomerados de grupos funcionalmente diferenciados, mas interdependentes. Embora diferenciados, estes grupos não são neutros ou indiferentes à existência de outros grupos. Considerando um Ministério como uma organização, pode-se identificar diferentes grupos com um conjunto distinto de valores e interesses. A preponderância dos valores e interesses de um grupo sobre outro estabelece os níveis de poder dentro da organização.

Um exemplo típico desta situação pode ser encontrado na estrutura do Ministério da Educação e Cultura. De fato, ao se observar os valores e interesses da Coordenadoria de Orçamento da Secretaria Geral do MEC em comparação àqueles da Coordenadoria de Orçamento da Secretaria de Ensino Universitário, pode-se constatar uma situação de conflito.

Teoricamente esta situação não deveria ocorrer, pois o objetivo de ambas as coordenadorias é o mesmo e seu produto final idêntico; contudo, os interesses de grupos são diferenciados. Esta situação de interação entre grupos tecnicamente interdependentes pode gerar situações de competição disruptiva ou confli-

to deliberado. "Cada grupo compete dentro da organização objetivando traduzir seus valores e interesses em conseqüências favoráveis em termos de orçamento: a extensão em que tal situação pode afetar tal translação é função do poder intra-organizacional do grupo" (Greenwood, Hinings e Ranson, 1977).

Os interesses do SESU, por exemplo, embora em certos níveis sejam os mesmos da Secretaria Geral, passam a conflitar quando cotejados com as solicitações de outros setores (ensino de 1º e 2º graus, cultura, etc.). A posição da Secretaria Geral deve ser a de coordenadora a nível central. Muitas vezes, entretanto, o volume de recursos absorvidos pela Secretaria do Ensino Universitário faz com que a Secretaria Geral busque participar mais ativamente no processo orçamentário interno da SESU.

O interesse da Secretaria Geral é procedente; entretanto, sua interferência pode ocasionar problemas tanto internos como externos.

Esta situação é decorrente da dicotomia orçamentária: recursos escassos para necessidades ilimitadas. "Não haveria qualquer problema especial, se se tratasse de dividir um bolo ilimitado, pois, enquanto os recursos permitissem distribuição de verbas iguais ou superiores às concedidas no ano financeiro anterior, as diferentes unidades de uma

organização não sentiriam grande pressão para procurar melhor coordenação de discussão de prioridades" (March e Simon, 1970).

Segundo Weber, "poder é a probabilidade de que uma pessoa numa relação social estará na posição de conseguir (atingir) seus desígnios (ou desejos) independentemente da resistência, não importando a base em que esta probabilidade é considerada" (Mennel, 1976).

Muito embora não se possa considerar o poder como uma quantidade absoluta, ele pode ser considerado como um processo. Neste sentido, poder-se-ia conceituar poder como "o processo através do qual uma pessoa ou grupo de pessoas em relação social são capazes de atingir seus objetivos através da modificação dos cursos alternativos de ação para os outros envolvidos no relacionamento" (Mennel, 1976).

Neste sentido, o orçamento pode ser utilizado como um instrumento de poder. Na conceituação de Hobbes, "poder de um homem são seus meios atuais de obter futuros bens, podendo ser original ou instrumental" (Hobbes, 1971). Como poder instrumental classificam-se instrumentos tais como reputação, amigos, sucesso e dinheiro.

É lógico que, no caso exemplificado, o poder se manifesta não pela posse do dinheiro (pois trata-se do

recurso público), mas pelo poder de distribuição.

Num certo sentido, o que se observa é uma inversão de valores. O responsável pela distribuição de recursos, em lugar de buscar um consenso na repartição do bolo orçamentário, um verdadeiro comprometimento daqueles responsáveis pela execução, passa a ditar suas diretrizes. Com a justificativa de coordenar, ele passa a interferir no processo, através de cortes ou proposições nem sempre de acordo com as diretrizes financeiras do executor. Os interesses da organização ficam subordinados ao interesse dos indivíduos. O nível de insatisfação tende a aumentar em proporção direta ao nível de interferência. Logo, os diferentes interesses individuais ou de grupo têm como principal dimensão a insatisfação daqueles que se consideram prejudicados no processo de distribuição de recursos orçamentários.

Os diferentes valores, similarmente ao que ocorre com os interesses, podem ocasionar competição entre grupos e, muitas vezes, conflito. É lógico que cada grupo vai tentar transformar seus valores e, conseqüentemente, seus interesses em conseqüências orçamentárias altamente favoráveis. Neste sentido, o grupo normalmente procura um comprometimento de todos seus elementos que possa levar a um consenso. "Valor, neste contexto,

são os comprometimentos de um grupo a um conjunto de idéias-chaves que funcionam como dimensionadores ou critérios para a consecução das operações organizacionais" (Greenwood, Hinings, Ranson, 1977). Isto significa dizer que qualquer grupo valoriza um conjunto de idéias em função dos interesses desse mesmo grupo.

Neste sentido, um grupo, dentro de uma organização, pode ser receptivo à idéia A, por exemplo, planejamento estratégico e totalmente contrário à idéia B, por exemplo, controle. Conseqüentemente, há uma tendência de se considerar os valores bastante dependentes da interpretação dada à consistência dos interesses em função das conseqüências orçamentárias de idéias alternativas.

O processo orçamentário em si mesmo é um processo racional. A técnica orçamentária regulamentada pela lei 4320/64 não apresenta grandes problemas de interpretação. As limitações impostas pela projeção da receita condicionam em muito aquilo que o administrador programar como novas despesas. Esta parte mecanicista de calcular o quanto será arrecadado para atender às despesas existentes e futuras não tem maiores segredos para aqueles que atuam no processo. O problema surge quando do estabelecimento de parâmetros. Esta fase do processo é a mais difícil de controlar. Aqui,

decisões racionalmente programadas são desconsideradas. A lógica e o bom senso são muitas vezes simplesmente ignorados.

Segundo Wildavsky (1964), "um dos aspectos mais importantes do processo decisório em termos de orçamento é o custo político de decisões políticas" Segundo este autor, há muita dificuldade em prever as conseqüências de qualquer meio pragmaticamente acionado dentro de grande variedade de fins ou valores existentes.

COMENTÁRIOS FINAIS

Ao concluir o item intitulado **a elaboração da proposta**, frizamos que este trabalho se preocuparia, fundamentalmente, com o estabelecimento de diretrizes. Estas diretrizes, embora obedecendo a certos princípios orçamentários, são parte importante do processo político.

Lindblow (1974), em um artigo sobre uma visão alternativa do processo decisório, afirma que "a dificuldade de especificar os fins ou objetivos dos programas do setor público é resultante da dificuldade em separar os meios dos fins" De fato, ao se considerar o orçamento como um instrumento de planejamento, está-se salientando sua característica de meio para atingir um determinado fim.

Parece-nos, entretanto, que o pro-

blema não se restringe à consideração do orçamento como meio ou como fim. A dificuldade de se prever as conseqüências de qualquer ação é resultante da grande gama de alternativas existentes. Como cada alternativa pressupõe um conjunto de valores, a decisão se torna extremamente difícil.

Pelo que até aqui foi exposto, pode-se chegar à conclusão de que o orçamento é um instrumento racional e de que, conseqüentemente, o processo orçamentário deveria ser lógico. Não é isso, entretanto, o que na realidade ocorre. O processo orçamentário nada mais tem sido do que um jogo. Jogo em que um dos parceiros sempre dá as cartas, e, dessa forma, sempre tem a possibilidade de guardar "alguns coringas" na manga. A maneira de equilibrar este jogo é o estabelecimento pelo executor de diretrizes suficientemente objetivas e possíveis de serem enquadradas no planejamento estratégico do governo.

Neste ponto é que reside o maior problema para o tomador de decisão. Como na maioria das vezes o setor público não possui um planejamento estratégico claramente definido, torna-se difícil, para não dizer impossível, definir diretrizes objetivas.

Esta situação é decorrente de um problema de difícil solução. Como o custo do dinheiro para o setor público é eventualmente zero, o comprometimento por parte dos tomadores para com o mesmo é muito mais político do que econômico. A conseqüência lógica deste fato é uma maior preocupação em atender o maior número de clientes, em lugar de otimizar sua aplicação.

Esta decisão de cunho essencialmente político tem sido a causa dos desencontros entre planejamento orçamentário e execução orçamentária. Isto não significa, entretanto, que nas empresas privadas não existe a influência política. O que se pode inferir dos parágrafos anteriores é que esta influência é menor talvez pela simples razão de o dinheiro no setor privado não ter custo zero para os tomadores de decisão.

O dito popular que diz "aquele que tem a chave do cofre é quem toma as decisões" é bastante validado pelos decisores no processo orçamentário. Muito embora o funcionário não seja dono do dinheiro, ele usa seu poder de decisão. Como o "poder precisa ser adquirido e mantido por meios essencialmente políticos" (McMurry, 1974), é mais importante atender a muitos do que produzir bem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- EUCAU, H. & EYESTINE, R.** — Policy maps of city and policy outcoming: a developmental analysis. *American political science review* (1908).
- FRIEDMAN, L.B.** *Budgeting municipal expenditures: a study in policy making.* London, praeger, 1975, p. 9.
- GREENWOOD, R.; HININGS, C.R. & RANSON, E.** *The politics of the budgetary process, in english local government the political studies.* Oxford, Internal Paper, 25 (1): 20 p., março 1977.
- HOBBS, T.** *Leviathan.* London, Collier-MacMillan, 1971, 504 p.
- LINDBLOW, C.** *The science of muddling through.* Mimeo, 1974.
- MACHADO JÚNIOR, T. & Reis, H. C.** - *A lei 4.320 comentada.* 5ª ed. rev. e atualizada, R. Janeiro, IBAM, 1975, 226 p.
- MARCH, S.G. & SIMON, H.A.** - *Teoria das organizações.* R. Janeiro, FGV. 1970.
- Mc MURRY, R.** - *O poder e o executivo ambicioso.* Revista Expansão, março 1974.
- MENDEL, S.** - *Sociological Theory.* Uses and Unitides, 'Nairobi, Thomas Nelson & Sons Ltda., 1976, 187 p.
- WILDAVSKY, A.** *The politics of the budgetary process.* Boston, Little Brown & Co., 1964, 215 p.