

O PPB e o orçamento incremental*

ALLEN SCHICK**

1. Introdução; 2. O incremento desperdiçado; 3. Orçamento e escassez; 4. A escassez moderada; 5. A escassez crônica; 6. Escassez aguda; 7. Escassez total; 8. Implicações para o PPB.

1. Introdução

O tempo não tem sido favorável ao PPB, o sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação adotado para o governo dos Estados Unidos da América do Norte pelo Presidente Johnson, em 25 de agosto de 1965. Passada uma década, permanecem poucos indícios da inovação que uma vez agitou o mundo do orçamento. As suas estruturas formais foram tranquilamente desmanteladas alguns anos atrás, e agora até a menção ao termo provoca desprezo.

O PPB foi apenas uma das muitas arrojadas aventuras dos anos 60, em relação às quais a opinião dos anos 70 tem sido adversa. Os Estados Unidos da América do Norte, ao fazerem um retrospecto das políticas sociais dos anos 60, descobrem que elas nem trouxeram paz racial, nem venceram as distâncias existentes entre ricos e pobres. Nossas guerras não trouxeram vitórias ou a repressão ao comunismo. Nossas políticas econômicas não alcançaram o objetivo do pleno emprego nem mantiveram o crescimento

* Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, promovido pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, de 27 a 30 de maio de 1975.

** Especialista *Senior* em Governo Nacional Norte-Americano de The Brookings Institution.

econômico. Talvez o julgamento dos americanos tenha sido muito precipitado; talvez o veredito da história seja mais favorável do que o expresso pelos acontecimentos atuais. Mas, considerando o período pós-Vietnã e pós-Watergate, os anos 60 foram uma década de promessas não-cumpridas.

O PPB não poderia ter tido êxito se as políticas e o instrumental decisório do governo fossem deficientes. Assim como foi fruto do otimismo de uma era, sucumbiu à desilusão de outra. Quando o PPB foi introduzido, a confiança do governo em sua capacidade de erradicar um conjunto de sérios problemas humanos e sociais estava muito difundida. Os planejadores estavam certos de que poderiam reconstruir cidades, eliminar a pobreza, proporcionar oportunidade educacional para todos. Os problemas de assistência à saúde seriam conduzidos de maneira idêntica aos relativos a equipamentos militares; os objetivos de reconstrução urbana seriam tão fáceis de serem alcançados como os de exploração espacial. Tudo que era necessário se resumia na combinação certa de conveniência política, recursos econômicos e capacidade de análise.

As novas elites de analistas — as “melhores e mais brilhantes”... — tinham uma arrogância intelectual fácil de ser caricaturada, mas difícil de ser anulada. Elas podiam, com perfeição, harmonizar a economia, prognosticar o que cada dólar incremental “compraria” em termos de índices mais baixos de mortalidade ou acidentes, prescrever a melhor abordagem de custo e eficácia para o sistema educacional. Constituíam o grupo responsável pelas políticas americanas, transferindo da defesa para a saúde, a educação, o bem-estar, para todo o governo, enfim, suas perspectivas e habilidades incomuns.

Durante os áureos anos de *Great Society*, grande número de novos programas surgiu repentinamente, com pouco ou nenhum teste prévio. O PPB também foi adotado sem qualquer teste ou experiência anterior (embora, naturalmente, tenha sido fundamentado pelos vários anos de experiência do Departamento de Defesa). O PPB foi tudo, menos uma abordagem gradual; todos os principais órgãos federais foram envolvidos. Onde a solução é conhecida ou passível de conhecimento, não há necessidade de qualquer cautela ou avaliação. Estar um passo à frente é aceitável, às vezes até mesmo necessário. O contrário retiraria da política a capacidade de utilizar plenamente seu potencial de produção.

O PPB foi formulado durante aqueles anos impetuosos. Ele seria o sistema para encontrar e implementar as melhores soluções por meio de um processo de orçamento revolucionário, que planejaría para amanhã o que os programas de ontem não tivessem conseguido. Afinal de contas, de que valeria toda a riqueza analítica se o orçamento preestabelecesse que os programas do ano anterior deveriam ter continuidade e expandir-se, se o futuro estivesse “hipotecado” pelas decisões anteriores? Disse o Presidente Johnson que o PPB “utilizará o mais moderno instrumental de gerência para que se cumpra integralmente a promessa de uma vida melhor para todos os americanos, ao menor custo possível”.¹ Retórica política? É claro, mas do

¹ Declarações do Presidente Johnson ao seu gabinete e às chefias dos órgãos governamentais. 25 de agosto de 1965.

tipo que caracteriza a época e suas inovações como produto da imaginação de corajosos futurólogos inexperientes.

O PPB transformou-se em um dos episódios que marcaram o fim da *Great Society*. Quando chegou o verão de 1965, quase todos os novos programas já haviam sido formulados; eram muito mais produto de “delírio” legislativo do que de esforço analítico. Apenas algumas semanas antes que o PPB fosse anunciado, as forças americanas assumiram a responsabilidade principal pela luta no Vietnã e o gueto negro de Watts explodiu. Quando estes acontecimentos, isoladamente, atingiram um grau de impacto atterrador, a América já não estava certa de possuir as soluções, os recursos financeiros ou a intenção de fazer inovações sociais.²

Portanto, quando o PPB passou da fase de divulgação à de implementação, as condições favoráveis a que fosse adotado haviam desaparecido. Enquanto os distúrbios urbanos se espalhavam às cidades circunvizinhas e a atenção nacional estava voltada para a guerra distante, o mercado para as modernas análises sistêmicas e para os planos a longo prazo ficou saturado. O PPB foi um sistema sem uso ou usuários, pois ambos se ressentiam da falta de recursos para conduzir os principais programas novos e para obter dados com os quais trabalhar.

Seria muito simples atribuir a transitoriedade do PPB exclusivamente à transformação repentina do otimismo nacional em desânimo nacional. Muitos outros fatores influíram, entre eles a maneira desajeitada pela qual o PPB foi implementado — timidamente apoiado em trimestres-padrão, confuso em termos de objetivos e carente de recursos analíticos.³ Nenhum processo orçamentário, porém, pode ser excluído do ambiente político em que atua e o PPB, como qualquer outra técnica orçamentária convencional, foi afetado pelas mudanças fundamentais nas condições da política americana.

2. O incremento desperdiçado

Uma dessas mudanças foi a profunda separação entre a condição orçamentária aquinhoada por incrementos anuais e outra, na qual o governo dos Estados Unidos enfrenta escassez de recursos para o crescimento obrigatório do orçamento.

O argumento clássico contra o PPB é a prática incremental, agora conhecida, que foi descrita e defendida por Aaron Wildavsky em *Politics of the budgetary process*, publicado pela primeira vez em 1964, antes que surgissem as inovações da *Great Society*.⁴ Wildavsky escreveu sobre um processo orçamentário que tem diferentes normas decisórias para a “base” e

² Veja Schick, Allen. From analysis to evaluation. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Mar. 1971. p. 57-71.

³ Sobre as causas do “desprestígio” do PPB, veja Schick, Allen. A death in bureaucracy. *Public Administration Review*, p. 146-56, Mar./Apr. 1973.

⁴ Publicado pela primeira vez em 1964, *Politics of the budgetary process* foi reeditado em 1974. A última edição inclui dois capítulos, mas nada foi alterado no texto original.

para o “incremento”. A base consiste nos custos constantes de programas em andamento; o incremento é a fonte de recursos para programas novos e em expansão. A base tende a ser uma zona de “política livre”. Geralmente, uma vez estabelecido, um programa é mantido em orçamentos futuros. Como as decisões anteriores não são revistas anualmente, é possível evitar que o orçamento conflite com o incremento dos acréscimos feitos aos programas. O processo orçamentário torna-se “aquele boi que deve ser cevado”, tarefa muito mais agradável do que decidir “que o boi deverá ser enviado ao matadouro”.

O incrementalismo combate o PPB por inúmeras razões. Uma delas é a fixação deste nos objetivos finais, ao invés de preocupar-se com as etapas próximas. No PPB “puro”, os programas propostos e os existentes devem ser colocados em posições antagônicas, competindo por recursos orçamentários. De fato, esta pureza analítica raramente é alcançada, mesmo em situações em que o PPB é aplicado com rigor, mas o compromisso ideológico do PPB com uma perspectiva sistêmica difere profundamente da abordagem fragmentária do incrementalismo.

A fim de tornar operacional o orçamento extra, é absolutamente indispensável que o governo seja dotado de recursos vagos, isto é, não-comprometidos por decisões anteriores. De outro modo, novas reivindicações em relação ao orçamento somente poderiam ser satisfeitas por meio da base, isto é, de órgãos e programas vinculados aos orçamentos anteriores. No orçamento federal, os incrementos originam-se de três fontes: crescimento econômico, novos impostos e financiamento de déficits. Somente a primeira delas permitiria uma solução livre de conflitos com o processo orçamentário anual.

Nos Estados Unidos, os incrementos não estão mais automaticamente disponíveis em quantidade suficiente para cobrir simultaneamente os acréscimos orçamentais e as reivindicações feitas por novos programas. Atualmente, muito da luta do orçamento anual gira em torno de incrementos futuros. Como o atual está comprometido com decisões orçamentárias anteriores, vários reivindicadores procuram conseguir comprometer antecipadamente recursos que se tornarão disponíveis nos anos vindouros. Isto significa que, quando chegar o próximo exercício, seu incremento normal já terá sido onerado por decisões passadas e será necessário reconciliar o orçamento mediante solicitação antecipada de algumas das últimas quotas do ano. A situação, desse modo, transforma-se em um círculo vicioso.

Em relação aos acontecimentos econômicos, a década que assistiu ao surgimento do livro de Wildavsky passou por um período de altos e baixos. Durante os meados dos anos 60 — ao tempo em que o PPB estava em evidência — muitos economistas projetaram um futuro róseo, em que o governo federal teria um “dividendo fiscal” para financiar seus novos e ambiciosos programas. Impelidos pelo sucesso imediato da nova economia, previram um futuro no qual o crescimento normal das receitas federais deveria ultrapassar o crescimento extra dos custos dos programas. Afinal, os cortes no imposto de renda, em 1964, tinham produzido bilhões de dólares em receitas adicionais, com a cobrança feita a pessoas físicas e

jurídicas; em 1967, quase US\$25 bilhões a mais do que havia sido arrecadado, antes que as alíquotas tivessem sido reduzidas. A economia estava operando na base de pleno emprego e os economistas acreditavam que possuíam o instrumental mais apropriado para mantê-los no caminho do crescimento produtivo.

Surgiram, então, a questão do Vietnã e a elevação dos custos dos programas internos, e os dividendos se evaporaram. A administração do Presidente Johnson ficou atônita diante de uma política de “canhões e manteiga”, que aceitava elevadas despesas militares e internas. Isto, porém, foi considerado uma aberração temporária, que poderia ser corrigida assim que a guerra do Vietnã terminasse e o “dividendo de paz” fosse recebido. A guerra, entretanto, não correspondeu a esta expectativa nem se comportou segundo os padrões de qualquer guerra americana anterior. Sem exceção, todas as guerras anteriores provocaram elevado aumento das despesas federais, superiores aos níveis que as antecederam. Se este exemplo, mostrado no quadro a seguir, tivesse vigorado também com relação ao Vietnã, teria havido um incremento de paz. Entretanto, em nenhum ano pós-Vietnã a despesa foi tão reduzida como no ano do apogeu da guerra. A tendência tem sido ininterruptamente crescente e a retirada das tropas americanas não produziu sequer uma diminuição das despesas anuais.

Quadro

Efeitos da guerra sobre as despesas federais

(em milhares de dólares)

Guerra	Nível anterior à guerra	No apogeu da guerra	Baixa após a guerra
Guerra de 1812	8 058	34 721	15 000
Guerra Mexicana	27 767	57 281	39 543
Guerra Civil	66 547	1 297 555	241 334
Guerra Espanhola	365 774	605 972	485 234
I Guerra Mundial	734 056	18 514 880	2 974 030
II Guerra Mundial	9 062 032	98 416 220	33 068 709
Guerra da Coréia	39 617 003	74 274 257	64 569 973
Guerra do Vietnã	118 584 000	184 548 000	196 588 000

Na década que se seguiu à adoção do PPB, ocorreu uma elevação assustadora e constante das despesas federais. Numa base orçamentária unificada, a despesa federal total ascendeu de US\$118 bilhões, no ano fiscal de 1965 (que terminou menos de dois meses antes que o PPB fosse adotado), a cerca de US\$313 bilhões, estimativa para o ano fiscal de 1976. Em outras palavras, as despesas do governo dos Estados Unidos praticamente triplicaram no decorrer de uma única década. Este fenômeno não pode ser explicado apenas pelos altos níveis dos gastos com defesa. Mesmo que as despesas militares tivessem caído ao nível anterior à guerra do Vietnã (em dólares atuais, e não reais) as despesas orçamentárias deveriam estar cerca de US\$175 bilhões acima das de 1965. De fato, mais de 3/4 do recente aumento sofrido pelo orçamento federal foram destinados a programas de recursos humanos, muitos dos quais de caráter obrigatório e sobre os quais nem o Poder Executivo nem o Congresso exercem controle efetivo. As importâncias despendidas para um programa de benefícios são geralmente determinadas por fatores exógenos, tais como o número de pessoas que recebem assistência pública ou seguro social. Em razão do crescimento constante das populações beneficiárias — devido tanto ao caráter liberal dos padrões de qualificação, quanto ao aumento normal do número de qualificados — têm havido majorações substanciais e automáticas nos pagamentos federais. Um número cada vez maior desses programas tem sido relacionado a indicadores econômicos selecionados e o nível de benefícios é ajustado periodicamente, em função dos aumentos do custo de vida. Há agora, por exemplo, aumentos anuais automáticos nos benefícios de seguro social, vinculados ao índice de preço do consumidor (Consumer Price Index). Do mesmo modo, os salários dos servidores federais civis e militares, os benefícios de aposentadoria, os pagamentos dos veteranos, os programas de alimentação infantil, os cupons de alimentação, os benefícios para mineiros de carvão, inválidos e outros programas estão sempre vinculados a um ou outro índice.

Como conseqüência dos programas chamados obrigatórios, parcela incontrolável do orçamento federal desde 1967, tem aumentado de 59,2 a 74,7%, dados estimados para o orçamento de 1976. Dos US\$191 bilhões de despesas acrescidas durante este período, mais de 85%, aproximadamente US\$161 bilhões, corresponderam aos aumentos das despesas não-controláveis. De acordo com os itens da tabela, percebe-se que a maior parte desses aumentos ocorreu em programas obrigatórios. Os pagamentos a indivíduos quadruplicaram, passando de US\$41,8 bilhões a US\$165,1 bilhões. Esses dados mostram como os aumentos orçamentários estimados são consumidos antes que o presidente ou o Congresso tenham a oportunidade de tomar decisões a respeito do orçamento corrente.

Tabela

Despesas orçamentárias incontroláveis — correspondentes aos anos fiscais

1967-1976

(em bilhões de dólares)

	1967	1970	1973	1976 (Valor estimado)
Pagamento a indivíduos	41,8	62,2	99,6	165,1
Juro líquido	10,3	14,4	17,4	26,1
Exigibilidades do ano anterior	37,0	41,5	39,6	54,0
Outras despesas incontroláveis	4,7	7,6	16,5	15,6
Total das despesas incontroláveis	93,8	125,7	173,1	260,8
Percentagem das despesas incontroláveis	59,2%	64,0%	70,2%	74,7%

O lento desempenho da economia a partir dos anos 60 tem complicado o problema. Contrariando as previsões de pleno emprego feitas pelos novos economistas, o desempenho real caiu muito aquém do ponto determinado, e um dos resultados têm sido receitas muito mais baixas do que as que seriam arrecadadas se a economia estivesse operando com todo seu potencial. Assim, as receitas do ano fiscal de 1976 serão pelo menos US\$55 bilhões menores do que se a economia estivesse em nível de pleno emprego, isto é, se a taxa de desemprego não fosse maior que 4%.

As reduções periódicas nas alíquotas dos impostos federais têm contribuído para o decréscimo dos incrementos orçamentários. Desde 1964, as reduções cumulativas nos impostos têm acarretado uma perda anual de receitas (em dólares a preços de 1974) que excede US\$50 bilhões. A combinação de despesas ascendentes, diminuição das alíquotas de impostos e queda na arrecadação resultaram em déficits orçamentários crônicos. Entre 1970 e 1974, as médias dos déficits anuais foram de quase US\$15 bilhões; em 1975 e 1976, espera-se por um déficit orçamentário superior a US\$100 bilhões.

Em resumo, o incremento que serviu de base para Wildavsky construir sua teoria orçamentária deixou de existir, e uma revisão correspondente

dessa teoria está agora em pauta. Como uma primeira etapa no seu desenvolvimento, proponho que seja considerada a relação existente entre a escassez e o orçamento.

3. Orçamento e escassez

Qual é a relação entre a escassez e o uso do processo orçamentário? A literatura sobre PPB não responde a esta pergunta, porque admite a hipótese de que planejamento e análise (os principais componentes operacionais do PPB) não são afetados pelas condições financeiras do governo. Quer os recursos financeiros sejam fáceis ou difíceis de serem obtidos, e o governo muito rico ou não, as principais decisões relativas a recursos podem (e devem) ser tomadas com base na análise completa de programas alternativos. Algumas observações simples demonstram que o planejamento e a previsão orçamentária são afetados pelas condições fiscais. O homem pobre, inseguro a respeito de sua próxima refeição, não terá, por certo, em relação ao futuro distante, a mesma preocupação que o capitalista em busca de um retorno lucrativo do seu investimento. Um órgão que prevê melhoria considerável em seu orçamento provavelmente será mais receptivo à análise programática do que um que tenha apenas capital suficiente para manter suas atividades normais. Um governo planejando ampliar seus programas não se encontra na mesma situação orçamentária de outro, que está efetuando cortes financeiros em face de um déficit esmagador.

A escassez apresenta duas faces: de quanto dispõem os governos e quanto os órgãos desejam para atender a suas necessidades. As duas condições são essencialmente subjetivas; definem-se mais pelas aspirações e perspectivas dos elaboradores do orçamento do que pelas suas condições objetivas. O pobre que sobrevive, apesar da pobreza, tem aspirações diferentes daquele que só conheceu a miséria total. O órgão que costuma esperar aumentos regulares no orçamento ficará muito mais aflito com um súbito corte de recursos do que outro que tem vivido com expectativas orçamentárias estáveis. Em resumo, a escassez é determinada não por padrões objetivos, mas pela relação percebida de oferta e demanda.

Justamente porque é a escassez percebida e não a "real" que afeta o processo orçamentário, é difícil estabelecer acurados padrões empíricos de mensuração dos diferentes tipos de escassez. O déficit orçamentário real pode-se constituir em uma medida ilusória, porque um governo que deseja empréstimo pode estar em melhores condições do que outro determinado a viver dentro de suas receitas correntes. Uma medida exata teria que incluir: a) capacidade e disposição para decretar impostos, tomar empréstimos e utilizar outros recursos; b) demandas latentes e manifestas por recursos públicos. Para desenvolver uma tipologia das diferentes condições, este trabalho baseia-se muito mais em indicadores "flexíveis" de escassez do que no uso preciso mas inadequado de padrões de mensuração.

Discutiremos, a seguir, quatro tipos de escassez: moderada, crônica, aguda e total. Elas variam da situação menos constrangedora à mais crítica.

Para cada tipo, as características serão a disponibilidade de recursos em relação ao incremento do orçamento.

4. A escassez moderada

A *escassez moderada* é uma situação em que o governo dispõe de recursos suficientes para prosseguir na execução dos programas existentes e assumir compromissos substanciais em relação a novos programas. Em termos de incremento orçamentário, há recursos suficientes para financiar não apenas todos os programas vigentes, mais os custos normais e sobrecarga do crescimento, como também novos programas. Esta condição favorável pode ocorrer como consequência de circunstâncias especiais: estrutura tributária que permita uma receita significativamente maior do que a necessária para custear os programas em marcha; um aumento razoável nos impostos, concomitante aos dos recursos; uma disposição para tomar empréstimos, a fim de financiar expansões de programas; o desejo de um novo chefe executivo de expandir as atividades governamentais. Normalmente a escassez moderada não persiste por um período de tempo muito extenso. Quando os recursos são abundantes, o governo será tentado e pressionado a devolver parte desses recursos ao setor privado (pela redução de impostos, concessão de subsídios etc.) e a desenvolver novos programas. Inevitavelmente, esses novos programas tornam-se a base para gastos futuros mais elevados, conduzindo, desse modo, a uma redução de recursos. A escassez moderada só continuará por um período muito longo quando a estrutura tributária for dotada de elasticidade suficiente para produzir rendimentos notavelmente estáveis superiores ao crescimento incremental das despesas. A escassez moderada é, entretanto, normalmente ocasionada por uma injeção ou infusão de recursos extraordinários ou por uma mudança nos valores políticos e é acompanhada de formas mais severas de escassez, uma vez fechada a “bolsa da fortuna”.

É de suma importância estabelecer a diferença entre a escassez moderada e o superávit orçamentário. Um superávit pode significar maior capacidade ou disposição para gastar, ou uma decisão de limitar o uso de recursos em defesa dos objetivos públicos. O governo federal teve um superávit durante a maioria dos anos 20, mas utilizou-o para “voltar à normalidade”, liquidando os débitos e reduzindo os impostos. Os recursos realmente disponíveis para despesas foram limitados; na realidade, o aparato orçamentário foi utilizado de tal modo que pode ter sugerido uma crise fiscal aguda. Durante a II Guerra Mundial, muitos países acumularam grandes reservas em consequência de seus elevados impostos, despesas reduzidas e políticas antiinflacionárias. Apesar dos superávits, o orçamento foi utilizado para reduzir as despesas e desencorajar a expansão de programas. Assim como um superávit orçamentário nem sempre provoca a moderação da escassez, um déficit nem sempre significa falta de recursos. Se os líderes políticos desejam financiar o desenvolvimento de programas por meio de despesas deficitárias, a existência de déficits significará um

relaxamento das restrições fiscais. Desse modo, a primeira política do *New Deal* foi a de financiamento do déficit e expansão de programas, juntamente com uma reformulação do processo orçamentário para compensar o afrouxamento dos controles fiscais.

Sob condições de escassez moderada não existe, virtualmente, qualquer incentivo para a reconsideração de programas antigos. A elevação incremental no custo dos programas existentes pode ser coberta pelos recursos disponíveis, deixando-se margem suficiente para acréscimos significativos nos programas. A principal orientação do processo orçamentário, portanto, será a iniciação de programas. Diante da oportunidade de desenvolvimento substancial e controlado do programa, mas carentes de recursos para realizar tudo o que possa ser desejado, os funcionários podem tentar formular uma estratégia para a escolha de um programa tal qual é previsto no modelo do PPB; ou seja, ao invés de acrescentar, de maneira *ad hoc*, novos programas adequados à escolha suplementar, podem desejar adotar o planejamento para comparar os custos e benefícios de programas alternativos em termos de metas públicas. Podem também tentar ampliar o horizonte orçamentário além do ano fiscal imediato, até alcançar um período plurianual adequado ao planejamento e à análise. Há pouca compulsão no sentido de economizar em programas vigentes e, portanto, o processo orçamentário pode voltar-se para as necessidades e oportunidades futuras, libertando-se da obrigação de exercer pressão sobre o presente. Os formuladores de política não são limitados pelas rotinas do incrementalismo, mas podem conceber programas além dos constantes das “listas de solicitações” apresentadas nas propostas orçamentárias dos departamentos. Além disso, uma atmosfera fiscal flexível gera confiança nas futuras condições fiscais: não há apenas agora disponibilidade de recursos abundantes; eles continuarão disponíveis no futuro. A partir daí, presume-se que o futuro poderá ser intencional e efetivamente definido pelas políticas e ações atuais.

A escassez moderada provoca, assim, as seguintes tendências no planejamento e no orçamento: a) redução do controle central sobre os programas existentes; b) reorientação do orçamento central, a partir do controle (e/ou administração) para o planejamento de programas; c) maior atenção para a análise de programas, análise plurianual e objetivos públicos; d) uma arrancada conjunta do planejamento e do orçamento. O planejamento torna-se ligado à política, não apenas como aconselhador, o que o coloca sob a proteção do chefe do Executivo e de outros funcionários de cúpula.

Por razões apresentadas anteriormente, a escassez moderada não é uma situação comum. As aspirações dos órgãos e grupos surgem para reivindicar os recursos disponíveis (veja a segunda Lei de Parkinson: “Elevação de despesas proporciona renda”). A menos que exista uma expansão contínua de recursos disponíveis, a situação de escassez moderada pode rapidamente tornar-se crônica ou assumir uma forma ainda mais grave. Se persiste por pouco tempo, a escassez moderada pode não causar qualquer impacto nas práticas de orçamento e planejamento, porque freqüente-

mente é preciso muito mais que uma redução temporária das limitações de recursos para provocar mudança de hábitos e tradições arraigados.

O mais significativo, prolongado e recente período de escassez moderada ocorreu no início da década de 60. Uma combinação de circunstâncias e políticas favoráveis (o abandono oficial da regra do equilíbrio orçamentário, em benefício do crescimento econômico, as estratégias de *New Frontier* e da *Great Society* para a expansão de programas, o desempenho equilibrado do sistema tributário) produziram um abrandamento significativo das restrições no orçamento federal e provavelmente influenciaram a introdução do PPB, em 1965. Esta situação foi interrompida durante pelo menos um ano (1964) pela determinação do Presidente Johnson de manter o orçamento administrativo abaixo de US\$100 bilhões e terminou abruptamente em 1966-67, pelo aumento maciço das despesas do Vietnã. Desde essa época não houve qualquer período de abrandamento orçamentário para o governo federal.

5. Escassez crônica

A *escassez crônica* constitui uma dificuldade normal do orçamento, representada por recursos públicos insuficientes para atender a todas as demandas. Nela há recursos financeiros suficientes apenas para dar continuidade ao que já está sendo realizado (a base), porque os recursos públicos crescem tão rápido quanto o custo dos serviços existentes (mas não tão rapidamente quanto as novas demandas por fundos públicos). Conseqüentemente, existe alguma folga disponível para uma expansão limitada de programas (um incremento normal), mas não o suficiente para investir no desenvolvimento de programas mais amplos.

Este tipo de escassez incentiva a utilização do orçamento para limitar as novas demandas por recursos. Existe apenas um débil incentivo para reformular os compromissos existentes, porque o governo não tem que restringir os gastos, para manter o ponto de equilíbrio, ou que obter fundos para o desenvolvimento de programas modestos. O clássico estudo de Wildavsky sobre o orçamento incremental é perfeitamente aplicável a esta situação, em especial à estratégia de "base" e "distribuição equitativa" que ele descreveu. Este tipo de incrementalismo é em geral aceito veladamente, em diferentes padrões aplicados pelos orçamentistas a programas novos e em andamento, e com freqüência identificado no processo de elaboração orçamentária que separa as demandas em duas categorias: antigas e novas. A folga disponível pode suportar acréscimos modestos nos programas, mas seria temerário abrir as portas a novos programas que não pudessem ser financiados. Conseqüentemente, não há aparato formal de planejamento e programação que possa ser utilizado sob condições de escassez moderada. São feitos pequenos acréscimos aos programas, por meio de demandas expansionistas comuns, provenientes de órgãos e do interesse de altos funcionários pelos programas. Assim, um alto executivo poderá decidir manter os programas já existentes em níveis de funciona-

mento, mas não autorizar novas despesas com programas de saúde mental, auto-estradas ou educação. Tanto o alto executivo como os órgãos têm algumas vantagens em utilizar essa estratégia de "limitação" quanto aos novos programas. No primeiro ano, os custos iniciais são baixos, e a maior parte do custo de novos programas é transferida para os anos seguintes. O executivo beneficia-se, porque essa estratégia lhe possibilita elaborar um respeitável elenco de programas sem ter que aumentar os recursos para pagá-los; os órgãos são beneficiados, habilitam-se a estabelecer uma base para ampliação futura de despesas.

Na escassez crônica há um desincentivo ao orçamento plurianual, assim como à análise programática. Uma perspectiva plurianual poderia revelar os custos futuros do crescimento incremental e, conseqüentemente, restringir a utilização de estratégias de iniciação de novos programas sob condições de escassez crônica. Pode ser que um executivo que se proponha a combater a expansão incremental e a alertar o público para a situação fiscal do governo favoreça o orçamento para vários anos, mas esse tipo de executivo não é muito comum no cenário político norte-americano. A análise de programas também é negligenciada sob a escassez crônica, porque pode incentivar os órgãos a intensificar suas demandas por novos programas.

Essas considerações mostram por que a escassez crônica é estável e é a condição prevalecte nos governos norte-americanos. É muito difícil passar de um estado de escassez crônica para um de escassez moderada; entretanto, como já foi explicado, é fácil passar da escassez moderada para a crônica. Como os órgãos públicos hierarquizam suas expectativas em função do aumento da disponibilidade de recursos e de suas próprias percepções de "distribuição equilibrada", a demanda por recursos é sempre um pouco mais elevada do que as verbas. Se o governo federal tivesse os recursos de 1975 para pagar as demandas de 1965, estaria em uma situação muito favorável. Raramente ocorre, porém, que demandas e recursos mantenham algum equilíbrio entre si: as demandas exercem pressão por maiores recursos; a disponibilidade desses encoraja o aumento daquelas. Quando os governos adotam a estratégia para a produção de recursos, normalmente não consideram necessidades futuras; ao contrário, contentam-se em reunir receitas que supram as carências atuais, abandonando os problemas de amanhã. Isto ajuda a explicar por que os estados e municípios norte-americanos precisam aumentar freqüentemente os impostos a fim de cobrir suas despesas.

É relativamente mais fácil passar da escassez crônica para a aguda. Uma limitação violenta dos recursos pode produzir esse resultado, à semelhança do que ocorre com a ascensão da demanda além do aumento incremental no suprimento de recursos. Apenas quando esse aumento é equivalente às expectativas incrementais, e as demandas são estáveis, é que a escassez crônica pode ser mantida. Estas condições prevaleceram durante a maior parte do governo Eisenhower. Os programas de bem-estar do *New Deal* foram mantidos com alterações mínimas, pouco foi feito para alterar a produtividade do sistema tributário ou o desempenho da economia, e a

política oficial consistiu em manter as despesas ao nível da renda. (O orçamento apresentou um déficit de US\$12 bilhões para o ano fiscal de 1959, como consequência de um anulamento que forçou a elevação e não o adiantamento das despesas para os programas internos.) As demandas por recursos públicos foram limitadas pela ideologia política pluralista dos anos 50.

Durante esse período, a escassez crônica também foi observada em muitos governos estaduais e locais. A princípio os estados utilizaram seus recursos do período de guerra, a fim de financiar a crescente demanda pública, mas quando esses se esgotaram, tiveram que procurar o equilíbrio nas fontes tributárias (por exemplo, a adoção de mecanismos de retenção do imposto de renda; aumentos mínimos nos impostos sobre vendas; pequenos aumentos nas alíquotas do imposto de renda; aceleração no pagamento de impostos), a fim de equilibrar seus orçamentos. Fazendo um retrospecto, pode-se argumentar que a situação das cidades era muito mais crítica do que se percebia, mas nos anos 50 e no início da década de 60, muitas cidades estavam confiantes no futuro e satisfeitas por conseguirem um orçamento equilibrado para o presente. As cidades do interior foram prejudicadas pelo êxodo das indústrias e da população para os subúrbios, mas poucas perceberam a extensão total de sua situação. Esperavam que seus problemas fossem resolvidos por vários lenitivos até então em estágio de discussão ou ação preliminar: a metropolização da base tributária; a renovação urbana para adicionar um elemento valorativo à função tributária; a reforma governamental. A demanda por recursos públicos decresceu devido a dois fatores importantes: o insucesso das novas minorias urbanas em articular seus interesses, e o insucesso dos funcionários municipais em organizar-se eficazmente para obter maiores salários. A não ser depois das desordens e crises ocorridas há poucos anos, as cidades compreenderam a gravidade de suas dificuldades. Nos primeiros anos da década de 60, a cidade de Nova Iorque tomou empréstimo de várias centenas de milhões de dólares para pagar despesas correntes. Um empreendimento razoável em situação de escassez crônica — a dívida pode ser resgatada mediante a utilização da folga dos próximos anos; sob escassez aguda, tal medida somente agravaria mais a crise fiscal. Dessa forma, em 1975 a cidade de Nova Iorque teve necessidade de um financiamento a curto prazo, de vários bilhões de dólares, para alcançar seus objetivos.

Sob a influência de escassez crônica, é provável que o orçamento siga os seguintes padrões: 1. Não será utilizado principalmente para exercer controle central sobre as despesas, mas para aperfeiçoar o desempenho gerencial. A eficiência da administração é desejável porque pressiona as despesas, comprimindo-as, aumentando também os fundos disponíveis para novos programas. Além disso, não gera as tensões e movimentações que acompanham o controle excessivo. 2. A análise e a avaliação de programas são negligenciadas. A avaliação (de programas em andamento) é desnecessária, se há fundos suficientes para lhes dar continuidade; a análise (de novos programas) não é bem aceita, porque não há fundos disponíveis

para expansão substancial. 3. O desenvolvimento de programas é esporádico e assistemático. A estratégia preferível será aprovar alguns poucos programas que tenham custos iniciais baixos mas alta capacidade de retorno, do ponto de vista político. 4. As implicações plurianuais das políticas correntes são negligenciadas. 5. O planejamento é isolado do orçamento e confinado a áreas especializadas, tais como a utilização do solo e construções indispensáveis.

6. Escassez aguda

A *escassez aguda* prevalece quando os recursos disponíveis não cobrem o aumento incremental dos custos dos programas. Os novos programas não podem ser encorajados, mesmo que o Executivo possa encontrar recursos para algumas de suas idéias favoritas ou para algumas demandas que não podem ser proteladas. A principal tarefa do orçamento deve consistir em forçar a demanda por fundos mantidos dentro dos recursos disponíveis. Isto tem que ser planejado principalmente em relação à demanda, porque o governo é fortemente limitado pelo volume dos novos impostos que pode (ou deseja) arrecadar e pelos recursos externos esperáveis (tais como ajuda intergovernamental). A demanda por recursos é eliminada mediante a aplicação de diferentes estratégias de cortes orçamentários aos agregados, bem como ao detalhamento das despesas. O agregado é controlado por cortes irrestritos, pela redução das despesas aos níveis do ano anterior, pelo controle da distribuição dos recursos e outras táticas. Os detalhes são controlados pela fiscalização minuciosa dos itens de despesa, proibição de novas admissões, restrições a viagens e compras, e assim por diante. Os itens dos programas em andamento são submetidos a exame minucioso, num esforço para localizar as poupanças e não para determinar sua eficácia.

O destino do planejamento depende, em grande parte, das políticas e da disposição do governo. A escassez aguda pode despertar o conservadorismo fiscal, a crença de que o governo está em apuros porque se excedeu, ao assumir compromissos em relação a programas de custos vultosos, e de que deve economizar, a fim de evitar um débito maior ou impostos mais elevados. A atenção volta-se então para a economia e a eficiência, e não para uma reavaliação do papel do governo e seus futuros cursos de ação. Neste clima, o planejamento de programas tende a ser deixado de lado, em favor de paliativos a curto prazo. Este tipo de solução predominou nos períodos iniciais da história norte-americana, quando o conservadorismo fiscal era mais popular e difundido. Um tipo de reação radicalmente diferente pode ocorrer quando a liderança política prefere adotar o expansionismo. Enquanto é compelido a utilizar o orçamento como ação refeedora, para obter o equilíbrio orçamentário do exercício seguinte, sendo obrigado, portanto, a realizar controles severos sobre as despesas correntes, os formuladores de políticas podem tirar vantagens da crise para novos avanços do planejamento, quando os objetivos e a capacidade do governo são reexaminados e os objetivos programáticos são estabelecidos. Para o

futuro, o planejamento de programas pode servir como um substituto para a ação atual, ou pode ser utilizado na procura de uma saída para o dilema surgido.

Neste trabalho comentei que algumas das nossas piores cidades têm alguns de nossos melhores planos. O projeto para o modelo da cidade do futuro entra em conflito com a realidade das desgraças e desenganos atuais. As cidades decadentes do interior deram origem à crise fiscal aguda, que está agora se espalhando por outros níveis de governo. Defrontando-se com problemas igualmente insolúveis, essas cidades envolveram-se consideravelmente num planejamento escapista: os planejadores estão divorciados dos centros do poder, e o plano é nitidamente irrealista em termos da capacidade do governo de mobilizar recursos para atingir os tentadores objetivos fixados.

Como as demais formas de escassez, a aguda pode ter vida curta ou prolongada. Mesmo os governos dotados de recursos abundantes enfrentam, algumas vezes, durante o período de encerramento do ano fiscal, restrições temporárias, em consequência de aumento de despesas ou diminuição de receitas. A fim de evitar um déficit, o governo impõe medidas temporárias de controle, que são suspensas quando o novo ano fiscal é iniciado e os cofres públicos são reabastecidos. Essa escassez temporária não é tão comum como foi anteriormente, devido à ampla utilização de sistemas de distribuição de dotações e outros procedimentos para controlar as deficiências. Mas muitos estados e municípios ainda enfrentam esse problema, quando despesas obrigatórias, tais como as de bem-estar social (provavelmente sempre subestimadas), ultrapassam as projeções, ameaçando desequilibrar o orçamento. A escassez aguda pode surgir repentinamente (o governo federal, em época de estagnação) ou melhorar gradualmente (as antigas cidades, a partir dos anos 50). Em qualquer dos casos é provocada por uma elevação excessiva da demanda ou uma redução dos recursos.

O governo federal defrontou-se com uma escassez aguda nos anos 20, quando as políticas públicas reduziram as despesas, os impostos e o débito. A parcimônia, exigida pelo Bureau de Orçamento durante aquele período, foi adequada para a escassez e em boa hora auto-imposta pelo governo. A escassez aguda foi provocada pelas políticas liberais do *New Deal*, em relação a despesas e empréstimos. Ela ressurgiu recentemente, em decorrência da combinação das rubricas obrigatórias e de problemas econômicos, que produziram compressão orçamentária. Para muitos programas internos importantes, a distribuição das dotações tem sido substancialmente menor do que o total autorizado, e a maioria dos órgãos teve que se manter dentro dos níveis de despesas anteriores. De fato, o caráter crítico da situação federal deve ser mensurado em termos da magnitude e elasticidade de seus recursos.

Um número incalculável de cidades e estados estaria provavelmente desejoso de trocar suas crises pela contenção de despesas que agora aflige os funcionários federais. Assim, o acesso federal aos mercados de capital permite déficits maiores, que amenizam a escassez.

A escassez aguda foi profusamente difundida no âmbito do governo estadual durante o período da Depressão. Os estados reagiram à elevação de despesas e redução das receitas, desenvolvendo controles fiscais mais perfeitos nos órgãos orçamentários. Como muitos dos estados tivessem orçamentos bianuais, o controle teve que se concentrar sobre sua execução, a fim de evitar déficits imprevistos e manter o equilíbrio orçamentário estabelecido por suas Constituições. Depois da Depressão, os estados em geral desfrutaram de quase três décadas de expansão e relativa tranqüilidade fiscal decorrentes do crescimento econômico e do estabelecimento de novas fontes tributárias. Atualmente, estão reaparecendo sinais de uma crise fiscal aguda em alguns estados, especialmente naqueles cujos orçamentos tiveram taxas de crescimento acima da média. Os estados com orçamentos vultosos estão limitados tanto do ponto de vista da demanda, como da oferta. Seus impostos já são elevados em comparação com os de outros estados; desse modo, eles não mais possuem as opções de receitas que uma vez já tiveram. Quando um estado já arrecada um imposto sobre vendas, um imposto de renda, dúzias de impostos secundários, e é pressionado, de cima, por altos impostos federais, e de baixo, por impostos municipais sobre as vendas e sobre a renda, tem pouca liberdade para ampliar seus recursos tributários. Do ponto de vista da demanda, as elevadas despesas desses estados no passado, estimularam a demanda e as expectativas atuais, principalmente quando a demanda é baseada em subsídios e programas operacionais que asseguram uma elevação anual excessiva nas despesas obrigatórias.

Muitas de nossas cidades estão atualmente mergulhadas em uma grave crise fiscal. Os elementos que provocaram essas crises, no passado, são agora mais fortes: repressão às demandas de participação dos funcionários municipais; os pobres e os negros demandando vigorosamente mais benefícios públicos e tirando vantagens cada vez maiores dos já disponíveis. As cidades estão esgotando as alternativas para aumentar as receitas com base em seus próprios recursos e estão perdendo a confiança nas promessas não-cumpridas de ajuda externa. As estimativas financeiras para reconstrução das cidades estão centenas de bilhões de dólares abaixo dos totais efetivamente gastos ou prometidos.

Pode o governo livrar-se da pobreza aguda? O governo federal poderá fazê-lo; ele tem o necessário controle dos recursos para superar as carências atuais. Os estados provavelmente também o conseguirão, auxiliados por uma taxa de expansão orçamentária mais lenta. As cidades, no entanto, enfrentarão período difícil, porque lhes faltam os recursos e o autocontrole para satisfazer ou disciplinar as emergentes demandas por serviços urbanos. Talvez seu destino dependa de outro nível, seja pelo que acontece em Washington e nas capitais dos estados, seja pela mudança na disposição política do país.

Em resumo, os efeitos da escassez aguda são: a) utilização do orçamento para limitar despesas, por meio de controles agregados e especificados; b) redução de despesas em relação às partes mais vulneráveis e discriminadas dos programas orçamentários (por exemplo, bibliotecas e museus,

custos administrativos e indiretos e serviços de pessoal); c) no caso de políticas conservadoras, algum esforço em planejar um futuro mais favorável.

7. Escassez total

A *escassez total* existe quando os recursos disponíveis não comportam muitas das expectativas públicas legítimas, isto é, demandas que são aceitas como parte do orçamento básico. Ao contrário da *escassez aguda*, onde o governo já supriu as necessidades públicas mais urgentes, mas é incapaz de cobrir os custos incrementais de seus programas, a *escassez total* é uma condição na qual o governo não está executando muitos dos programas que desejaria desenvolver. Seu problema não se restringe ao incremento, mas se estende à essência da ação pública. Está preocupado com a educação, mas não pode fornecer as escolas e os professores; quer combater as doenças, mas tem carência de médicos e hospitais.

Na *escassez total*, é inútil que o governo tente produzir um equilíbrio entre oferta e demanda, através do processo orçamentário. Os recursos não podem (ou não poderão) ser aumentados para atender às demandas, e estas não podem ser comprimidas para se adequarem aos recursos. É preferível que o governo tente conciliar a distância que separa a realidade das aspirações, ao invés de dar publicidade a ela através de documentos orçamentários oficiais, o que os transforma numa veleidade, num trabalho desmentido na prática e desacreditado pelos que dele participam ou se utilizam. Esses documentos servem para transmitir uma imagem de realização e progresso do governo, mas poucos funcionários públicos têm confiança nos dados ou atos emanados estritamente do orçamento. Este divulga o que o governo está realizando, em relação às expectativas dos cidadãos, e se está atuando responsabilmente, em termos fiscais. Se forem necessários recursos em quantidade maior do que prevê o orçamento, haverá cunhagem de novas moedas, pois uma taxa alta de inflação é preferível à instabilidade política. Quando o saldo de uma conta é esgotado, os funcionários públicos recorrem a outras, a fim de cobrir as despesas. O orçamento escapista é acompanhado paralelamente pelo planejamento escapista. Como o orçamento proclama realizações fictícias, o plano promete os avanços do futuro, tanto para os visitantes da AID, quanto para os habitantes locais. Mas o plano é uma parte importante da estratégia política do governo, e portanto não pode ser confiado a um órgão puramente decorativo. O governo está envolvido ativamente em planejamento, confere *status* ao plano e, em troca, beneficia-se do fascínio exercido por ele.

As funções de administração e controle, que parecem tão amplas no orçamento norte-americano, têm pouca significação numa *escassez total*. A eficiência fiscal não pode poupar dinheiro suficiente para fazer tanta diferença. Uma adesão estrita aos cálculos orçamentários é desencorajada pela falsificação das contas. Não é de causar surpresa, portanto, que governos

pobres, que menos podem suportar os problemas de escassez, sejam os mais atingidos.

A escassez total é a condição de alguns países subdesenvolvidos, que se lançaram impetuosamente no século XX. As expectativas (e frustrações) crescentes de seus cidadãos, combinadas com seus poucos recursos (disponíveis) tornam impossíveis o planejamento e o orçamento factível. Os Estados Unidos não têm enfrentado uma escassez total, porque são dotados de recursos abundantes e também porque a expectativa pública tem sido razoavelmente estável (apesar da tendência secular ser ascendente). Ainda assim, resquícios dessa condição provavelmente têm aumentado nos governos norte-americanos, e algumas das práticas associadas à escassez total, como as transferências ilícitas de fundos, têm sido utilizadas. A menos que maiores recursos e talentos sejam “injetados” nas cidades, algumas das mais debilitadas passarão do estágio de escassez aguda para a escassez total.

Quando a escassez aguda ou total é combinada com uma grande incerteza quanto aos recursos futuros, os governos fazem uma adaptação semelhante à descrita por Caiden e Wildavsky em *Planning and budgeting in poor countries*.⁵ Os governos utilizam-se do “fluxo de caixa” e do “orçamento repetitivo”, na esperança de pôr fim a uma situação insuportável. O comportamento que, em outras circunstâncias, seria considerado sábio, transforma-se, para os países mais pobres do mundo, em uma resposta nacional à escassez aguda.

8. Implicações para o PPB

Os efeitos que a escassez produz no planejamento e no orçamento estão diretamente relacionados aos esforços para reformar o processo orçamentário. Sete observações e sugestões decorrem dessa relação:

1. As básicas tradições orçamentárias dos Estados Unidos foram formadas durante períodos de escassez aguda — os anos 20, para o governo federal; a Depressão, para os estados. A escassez aguda favoreceu o uso do controle associado ao orçamento, sob a forma de itens. Sempre que o governo retorna à escassez aguda, pode-se esperar a readoção do orçamento como instrumento de controle.

2. A atenção do governo voltou-se para o PPB em 1965, durante o apogeu da escassez moderada. A confiança e a abundância daquele período encorajaram a utilização do orçamento para planejar. Também a situação foi um elemento estimulante, pouco depois que o PPB foi adotado. Foi difícil para o governo federal adotar, em 1969, o planejamento e a atitude analítica que pareciam tão atraentes alguns anos atrás.

3. O PPB começou a ser usado no Departamento de Defesa, órgão que exige enorme reserva quanto a despesas com forças militares estratégicas

⁵ Caiden, Naomi & Wildavsky, Aaron. *Planning and budgeting in poor countries*. John Wiley & Sons, 1974.

e sistemas de defesa (áreas nas quais o PPB teve aplicação mais completa). O Departamento de Defesa adota novos sistemas defensivos a cada ano, sendo portanto capaz de comparar alternativas e planejar para o futuro. Comparado às despesas estaduais e locais (e a outros setores do orçamento federal), o Departamento de Defesa é infenso às reivindicações obrigatórias das demais áreas.

4. Sob todas as condições de escassez, os incentivos para a avaliação de programas são, na melhor das hipóteses, frágeis. A pressão que os reformadores ligados ao PPB exercem sobre essa faceta da análise não deve provavelmente refletir-se no desempenho dos governos. Na verdade, nenhum dos governos que adotou o PPB tem muito a mostrar no campo da avaliação de programas.

5. Os reformadores deveriam dar atenção à estrutura do processo orçamentário, porque desde que os órgãos estão aptos a impor demandas ilimitadas ao orçamento, os governos tenderão a sofrer dificuldades fiscais. De fato, deve haver outras razões para a manutenção do sistema atual, mas se ele for mantido, as oportunidades de inovação serão reduzidas.

6. O aspecto de receita no orçamento merece atenção. Até agora, têm-se restringido as perspectivas às decisões referentes a despesas. Se estas decisões forem afetadas pelas condições gerais do orçamento, porém, poderá ser difícil promover reformas orçamentárias significativas (especialmente em nossos estados e cidades), a menos que sejam tomadas providências para garantir os recursos públicos fiscais.

7. Finalmente, os reformadores deveriam estar atentos à prática de transferir as experiências orçamentárias de uma jurisdição para outra. As oportunidades orçamentárias disponíveis, para um governo em face de escassez moderada ou crônica, podem ser irrelevantes para um governo que atue sob escassez aguda ou total.

Summary

The author has done, through this paper, an analysis of the performance of expenditures in the American budgetary process since the Planning-Programming-Budgeting system was promulgated for the United States government by President Johnson on August 25, 1965, showing why it was affected by fundamental changes in the conditions of American politics.

During the mild 1960's, around the time PPB was in vogue, many economists projected a rosy future in which the federal government would have a "fiscal dividend" with which to fund its ambitious new programs. The economy was operating at full employment and economists were confident that they possessed "fine tuning" skills to maintain it on a productive growth path.

According to the author, the classical anti-PPB argument is the incremental practice described and defended by Aaron Wildavsky in *The politics of the budgetary process*. Incrementalism wars against PPB for a number of reasons. First of all, because PPB's fixation was on end purposes rather than on next step; thoes, the ideological

commitment of PPB to a system outlook is in marked difference to incrementalism's fragmented approach. The federal budgeting increments derive from three sources: economic growth, new taxes and deficit financing. But in the United States increments no longer are automatically available in sufficient amounts to cover both the built in increase in the budget and claims for new programs.

In the decade since PPB, there has been a startling and sustained climb in federal spending, i.e., U.S. government spending has almost tripled in the course of a single decade.

In fact, more than three-quarters of the recent growth in the federal budget has been devoted to human resource programs, many of which have mandatory entitlements over which neither the executive branch nor Congress has effective control. Largely as a consequence of the mandatory entitlement programs, the percentage of the Federal Budget which is uncontrollable has climbed, since 1967 from 59, 2% to an estimated 74,7% in the 1976 budget.

Periodic reductions in federal tax rates, since 1964, contributed also to the loss of a budgetary increment.

The combination of spiraling expenditures, lowered tax rates and revenue shortfalls has resulted in chronic budget deficits.

In sum, the increment upon which Wildavsky wove his budget theory has been lost and a corresponding revision of that theory now is in order. The first step, in the development of such a theory, as suggested by the author, is to consider the relationship between scarcity and budgeting. According to the author it is not easy to design precise empirical measures of the different kinds of scarcity. Although, he discusses four types of scarcity — relaxed, chronic, acute and total scarcity — in relation to each one he points out defining characteristics that are related to the availability of resources in relation to the budget increment.

Finally, the author points out that the effects of scarcity in budgeting and planning are directly related to efforts to reform the budgeting process and draws seven suggestions from this relationship.

SE VOCÊ ACHA QUE SABE TUDO SOBRE PSICOLOGIA, NÃO DEVE ASSINAR ABPA.

ABPA* destina-se aos profissionais de psicologia que desejam estar bem informados.

Em suas páginas, o leitor encontra sempre novas questões. ABPA publica artigos e comentários atuais sobre temas psicológicos e informa sobre tudo que se publica na área da psicologia. Não assine ABPA se você não deseja questionar seus conhecimentos.

***Arquivos Brasileiros de Psicologia Aplicada (diga ABPA)**