

DEZ 1983

Dois Brasis na guerra do orçamento

ROLF KUNTZ

Mais que uma briga por dinheiro, a guerra em torno do orçamento federal é sintoma de uma crise política — uma crise de transformação. Seu lado mais visível é emoldurado pela mudança constitucional. O Congresso tem agora mais poderes, formalmente, e os parlamentares parecem dispostos a exercê-los. O Executivo tem de negociar. Além disso, a nova Constituição tira recursos da União e atribui a Estados e municípios maior competência para criar e cobrar impostos. Como a mudança ocorre num momento de crise financeira, o ajuste é penoso e desemboca, inicialmente, numa prova de força. O lado menos visível da crise é pelo menos tão importante quanto o primeiro e talvez mais: a velha República já não funciona e a nova ainda não está implantada. Novas necessidades e velhos costumes se misturam numa República indefinida, que não pode mais ser o que era e não é o que deveria ser. Essa indefinição se reflete na esquizofrenia presidencial. O mesmo José Sarney defende um orçamento enruto e se recusa a cortar os incentivos fiscais para investimentos no Norte e no Nordeste. Não se trata de simples encenação. Como presidente, ele não pode recusar o objetivo de um orçamento equilibrado. Como Ribamar, encontra enorme dificuldade em cortar os laços do clientelismo político.

Na prática, as duas faces da crise tendem a superpor-se e a confundir-se. O País não tem apenas um Congresso mais poderoso. Esse parlamento fortalecido é ainda tripulado, em boa parte, por políticos amarrados a velhos costumes. Em seu primeiro pronunciamento sobre a mensagem orçamentária, o deputado Cid Carvalho, presidente da Comissão Mista de Orçamento, protestou contra o corte das subvenções distribuídas, tradicionalmente, por deputados e senadores. Na versão revista pela Comissão e encaminhada ao Executivo, na semana passada, as subvenções haviam sido reconstituídas. Muitas delas se destinam a instituições beneméritas. Mas não é esse o ponto. Trata-se de clubes de golfe ou de orfanatos, não tem sentido, numa democracia, o orçamento da União contemplar doações à clientela pessoal de cada parlamentar, como se a função de um congressista fosse obter favores públicos para instituições privadas.

Com este cenário de fundo, a operação desmonte acabaria sendo muito mais que uma questão de cálculo financeiro. Qualquer corte de verbas poderia desagradar grupos ou indivíduos, dentro ou fora do governo, mas, no caso brasileiro, uma boa reforma orçamentária tenderia a colidir com o próprio estilo de funcionamento da República. Como os cortes não foram feitos, ao menos aparentemente, em função de um novo modelo de Estado, acabaram por misturar-se, em coro, reações de diversos tipos. Alguns protestos vieram de grupos "modernizantes" — os defensores da pesquisa científica e tecnológica, por exemplo.

Outros partiram de políticos tradicionais — como os distribuidores das subvenções pessoais e os defensores de qualquer subsídio regional, seja qual for a sua eficácia econômica.

No conflito entre Estados e União o quadro é mais complexo. A descentralização tributária sem dúvida encerra, num país como o Brasil, um potencial inovador. No entanto, a recusa dos governos estaduais de apertar o cinto — no caso de liquidação da dívida externa avalizada pela União — não está ligada, necessariamente, à disposição de utilizar de modo mais pleno sua capacidade de tributar e de investir. Muitos Estados e municípios provavelmente continuarão dependentes da União, em termos financeiros, simplesmente porque seus governos serão relapsos na cobrança de impostos. Foram relapsos até agora e só mudarão se: 1) não tiverem outra saída para superar suas dificuldades; 2) passarem a ser governados por grupos dispostos a reformar amplamente os costumes.

Na verdade, a palavra "relapsos" designa mais que o simples desleixo administrativo. A cobrança de impostos, como prática normal e costumeira, implica, no mundo moderno, relações impersonais entre o poder público e os cidadãos. Essa impessoalidade, no entanto, só é identificável nas áreas mais desenvolvidas, onde o favorecimento e a confusão entre o público e o privado já são vistos rotineiramente como indesejáveis e, em certo sentido, "anormais".

O velho Brasil, contudo, já não tem fôlego para funcionar como noutras tempos. Isso é um dado objetivo, independente da vontade dos políticos. A revisão dos esquemas de proteção à indústria é outra cena do mesmo drama — com uma diferença: mostra como a mudança pode ser racionalmente conduzida. A alternativa pode ser muito dolorosa.

Rolf Kuntz é jornalista especializado em economia