

JOSÉ CARLOS A. SANTOS

Ao término de mais um ciclo de elaboração e aprovação do orçamento anual, é comum pairarem no ar algumas dúvidas, desconfiças e, principalmente, certo sabor de frustração nos técnicos envolvidos com a área. Estes, acostumados a lidar com uma racionalidade típica, determinada pela crença, ainda dominante, no valor dos modelos preditivos e na supervalorização do dado instrumental, em detrimento dos aspectos políticos.

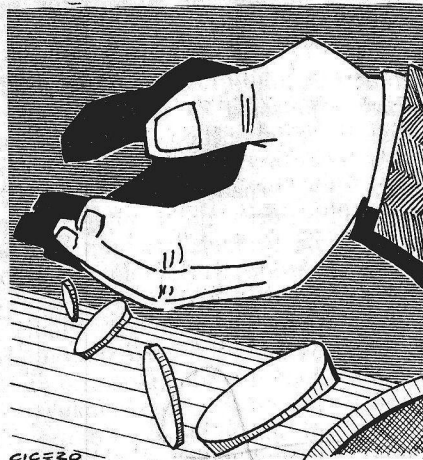
A própria natureza dessa racionalidade estritamente técnica, que se refletiu no estilo de planejamento essencialmente normativo, praticado com maior ênfase nas décadas de 60 e 70, reduziu-o à categoria restrita de programação orçamentária, abandonando o aspecto de formulação de políticas e definições de prioridades. Nesse contexto, o Congresso Nacional detinha papel apenas homologatório na aprovação do orçamento e o planejamento transformou-se em exercício retórico de elaboração de ambiciosos planos nacionais de desenvolvimento.

Em consequência, emerge a concepção de que planejar é orçar, ou seja, a capacidade de assegurar, apenas, os recursos para o ano seguinte, sem preocupação com a avaliação dos resultados ou das ações em curso. A prática bem o demonstra, quando se começa a "planejar", a partir de "tetos orçamentários" definidos a priori, cumprindo-se apenas um ritual tecnoburocrático, comandado pelo órgão central do sistema, no Executivo.

Esta concepção, inerente à visão ingênua que preside a "racionalidade técnica", dificultando a compreensão do componente político da "ciência" ou da "arte" de planejar, é que deve ter levado o dr. Fausto de Marcos Rabelo Filho, em artigo publicado no **CORREIO BRAZILIENSE**, edição do dia 18/01/90, a criticar o artigo do relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária no Congresso Nacional, intitulado "O Congresso Nacional e o Novo Orçamento da União", publicado no mesmo jornal em 04/01/91, mediante o destaque de apenas um trecho do texto de autoria desse nobre deputado.

Vem à tona o viés da "racionalidade técnica" quando o autor enfatiza que a "atuação política dos mesmos (isto é, dos políticos) é prejudicial a qualquer tentativa de uma ação planejada". Nunca é demais lembrar que, exatamente no período de castração do poder político, foram "planejados" os investimentos faraônicos, cujos exemplos típicos são a Transamazônica, a Perimetral Norte, o Programa de Usinas Nucleares, a Ferrovia do Aço, e inúmeros outros, que só serviram para elevar a dívida externa brasileira aos níveis de hoje. Isto sem considerar a exacerbação do processo de estatização da economia, com a multiplicação das empresas estatais, e com a burocratização de todo o aparelho do Estado, representada, dentre outros aspectos, pela superposição de funções e de entidades da administração indireta. No plano social, esses reflexos se fizeram sentir na progressiva concentração de renda e diminuição do poder aquisitivo dos assalariados. Esses efeitos perversos, consequência do período tecnocrático que rechaçava o acompanhamento e a avaliação políticos, ainda agora condicionam a própria ação de planejamento e orçamentação do Estado.

Após a Constituição de 1988, que devolveu ao Legislativo sua prerrogativa de análise e aprovação do Orçamento, minha experiência como assessor da área, no Congresso Nacio-



nal, levado por circunstâncias efetivas a subsidiar tecnicamente os parlamentares, sob a pressão dos fatos políticos que caracterizam esse processo, trouxe-me a convicção da necessidade irremediável de conciliar a chamada "racionalidade técnica" com o "pragmatismo político": de estabelecer a convivência entre os opostos.

De um lado, o político convencional, que vive no emaranhado de pressões e interesses regionais e locais, comprometido com aqueles que o elegeram, num cotidiano onde sua agenda é determinada, muitas vezes, mais pelas "urgências do que pelas importâncias". De outro, o técnico convencional, que utiliza uma linguagem hermética e uma lógica inadequada, ambas incompreensíveis; que rejeita a política e não usa, em sua prática, instrumentos de negociação e diálogo que o levem a conhecer novas nuances e aspectos sobre cada fato.

Vivemos uma época caracterizada pelo "sal determinístico dos economistas" que rechaçam o "açúcar tático de uma boa política", como diz o teórico do "planejamento estratégico situacional", prof. Carlos Matus. Para ele, ainda hoje poucos entendem que não se pode governar apenas com bons economistas. Ao melhor deles, devemos negar o direito de escolher nosso futuro, ou decidir sobre a qualidade de nossa vida.

Na verdade, este não é um problema que possa ser resolvido por "novos economistas à antiga" ou por "velhos conhecedores da micropolítica", aliando o determinismo ingênuo dos primeiros, que faz da economia uma física social, e o imediatismo superficial dos segundos, numa miscelânea distorcida e inócua. Este dilema só poderá ser rompido quando os dois personagens encontrarem uma linguagem comum para complementar seus papéis, num nível "tecnopolítico de formulação e decisão".

Nessa perspectiva, o orçamento constitui efetivo instrumento de planejamento, compreendido como processo técnico-político, resultante do jogo de atores, representados pelo Executivo e Legislativo, em interação, conflito, cooperação e alianças, os quais têm suas próprias estratégias e sua particular visão dos problemas e da realidade. Em síntese, um corte representativo dos movimentos que também acontecem na sociedade.

O planejamento e a orçamentação são atividades de cunho nitidamente político, que utilizam ferramentas técnicas, da mesma forma que a política é um jogo de conflitos e de estratégias que requerem, cada vez mais, um esforço de planejamento com os recursos técnicos disponíveis, organizando informações, hierarquizando e ordenando prioridades e ações, orientando as decisões. O fracasso do populismo demagógico e do estatismo burocrático não implica abandonar um projeto onde o orçamento

expresse a combinação da democracia econômica com a democracia política.

Projeto que deve ser convertido em realidade muito rapidamente, pois o povo parece estar cansado dos planos malsucedidos, dos discursos bonitos que se esgotam nas palavras fáceis; da substituição da arte nobre da verdadeira política pelo casuísmo demagógico, e cansado dos pseudo-técnicos - intelectuais que conseguem a prodigiosa façanha de fazer com que as soluções se transformem em problemas. É nesta ótica que devemos entender a participação do Poder Legislativo na elaboração da Lei Orçamentária para o corrente ano.

A participação dos políticos foi salutar, pois trouxe à Lei de Meios a preocupação real da sociedade com a conjuntura econômica e com o tamanho da recessão. Os recursos globais que comumente eram distribuídos a critério, apenas, do Poder Executivo, sem transparência, foram direcionados na lei, em cerca de 30 a 40 por cento, prioritariamente, para investimentos no setor social ou em obras de infra-estrutura, capazes de garantir a manutenção do nível de emprego e da renda, em regiões cujas populações são mais suscetíveis às agruras da recessão. Assim, o Congresso Nacional preservou a função maior do Estado, expressa na própria Constituição, qual seja a de reduzir as desigualdades regionais.

O relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária no Congresso Nacional, cuja história de ação parlamentar caracteriza sua especialização na matéria, mostrou a sensibilidade da classe política, que se pretende intrínseca ao Parlamento, quando enfatiza em seu artigo, publicado no **CORREIO BRAZILIENSE**, edição do dia 04/01/91, as práticas adotadas no processo de tramitação do orçamento no Congresso, que representam progressivo avanço em relação às concepções antigas, baseadas exclusivamente no clientelismo e numa visão menor do exercício da política. Pode-se evidenciar esta preocupação quando, no referido artigo, o ilustre relator-geral conclui salientando que o orçamento aprovado pelo Congresso "é anti-recessivo, busca a melhoria da qualidade de vida das populações mais carentes e procura socializar os investimentos do setor público".

Cabe ressaltar que as idéias do relator-geral da Lei Orçamentária para o corrente ano, expressas no já referido artigo, estão agora endossadas pelo próprio ministro da Justiça, um senador, "político" por excelência, mas também considerado um "técnico", por sua atuação na vida pública. Conforme noticiado pela reportagem "Governo pode adaptar programa de Roosevelt" — pág. 3 do **CORREIO BRAZILIENSE**, de 20/01/91, o ministro prepara estudos sobre a política do presidente americano, que constituiu exemplo para períodos de recessão.

Esse tipo de iniciativa faz supor que se esboça, também em nível do próprio Governo, o caminho para uma nova "racionalidade técnico-política", que pode levar a um maior sucesso nas relações entre o Poder Executivo e o Legislativo.

■ José Carlos A. Santos, economista e professor, é diretor da subsecretaria de apoio técnico a orçamentos públicos, do Senado Federal e coordenador-geral da assessoria técnica da Comissão Permanente do Orçamento, do Congresso Nacional.