

As Precariedades do Planejamento do Setor Público e suas Perniciosas Consequências na Receita, na Despesa e na Realidade Brasileira (Saudades de Empreendedores como Roosevelt, Juscelino ...)

*Oswaldo Maldonado Sanches **

É pela análise da história da humanidade que podemos identificar os grandes vultos de cada era, isto é, o registro das pessoas que se destacaram, em seu tempo ou mais tarde, pela sua atuação – por obras, inovações ou idéias – nos campos das ciências exatas, das ciências sociais, da cultura, da política, etc. Embora nem sempre o destaque derive de realizações edificantes – vejam-se os casos de Átila, Nero e Hitler –, uma coisa é certa, ele está sempre associado à construção de novos paradigmas (para explicar a realidade, para guiar novas práticas e/ou processos ou para justificar atitudes empreendedoras) ou à tomada de riscos pessoais na explicitação de posições ou implementação de ações, em outras palavras, à disposição de ousar mudança(s) relevante(s).

Não se entenda aqui que estejamos fazendo apologia ao saudosismo ... Pelo contrário, os anos vividos nos dão base para manter em perspectiva tanto o alerta de Pedro Nava de que *“a experiência é um carro com faróis virados para trás”*, quanto o de que, observadas as peculiaridades de cada época, não representa uma atitude inteligente desconsiderar as lições do passado. Aliás, os estudos acadêmicos demonstram que cada novo paradigma tende a incorporar em seu bojo os elementos mais significativos dos paradigmas anteriores. Portanto, diante de problemas complexos, o mais sensato é examinar a história em busca de inspiração para equacioná-los, com a devida atenção às mudanças no ambiente.

Há anos nos preocupamos com o que vem ocorrendo na sociedade brasileira, em particular quanto à forma de atuação dos Governos (combinação de vários Poderes), em cujos papéis se inclui, com caráter emblemático, o de dar bons exemplos. Nesse particular, a sociedade espera bons exemplos em várias dimensões, em especial, no que se refere à probidade e discrição, à orientação para o interesse público (com devida atenção à construção do futuro), à dedicação ao trabalho e à ação empreendedora. Durante esse tempo nos recordamos, muitas vezes, do ex-Presidente Reagan (dos EUA) – um ousado e inquestionável empreendedor –, em seu discurso ao Congresso (*“The State of our Union”*), no início de 1989. Nesse, advertia os seus líderes das sociedade norte-americana sobre a urgente necessidade de mudança de rumos, pois os EUA estavam se transformando numa nação onde uns entregavam pizzas aos outros. Não que ele tivesse algo contra as pizzas, o que o preocupava – com justa razão – era o conformismo da sociedade em relação à supremacia técnica de corporações externas que estavam passando a dominar o mercado, a acomodação quanto ao analfabetismo funcional de grande parcela da população, a degradação da tradicional *“way of life”* dos americanos. Aqui “em casa”, olhando para a limitada ação dos últimos governos, sobretudo nas duas últimas décadas, temos perguntado: *“será que estamos, também nós nos tornando simples trocadores de pizzas ?”* Há, se não fosse o “agronegócio” !

Sabemos que é mais fácil criticar do que fazer, bem como, que é mais fácil silenciar do que criticar. O “fazer” costuma dar muito trabalho e o criticar, gerar problemas. Porém, sempre acreditamos que, ou se é parte do problema, ou parte da solução. Logo, se não estamos satisfeitos com o nível de ação (falta, insuficiência ou inadequação) do Governo não podemos optar pela omissão. Mas, afinal, em que se baseia a nossa crítica ? Em primeiro lugar na insuficiência das realizações em campos fundamentais para o estável desenvolvimento (econômico e social) do País. Nas instituições, como na vida das pessoas, há coisas que não podem ser adiadas, indefinidamente, sem graves consequências. Depois de certo tempo a tendência natural é para que tais se tornem cronicamente doentes. Afinal não é isso que estamos presenciando em apreciável parcela do setor público brasileiro ?

Na gênese dos problemas ... a precariedade das ações, na destas ... a falta de planejamento real ! Embora nestas últimas décadas sempre tenham existido órgãos (SEPLAN, MPO, etc.) e planos formais (PPAs) e informais (“Projeto Alvorada”, “Comunidade Solidária”, “Habitar Brasil”, etc.), não basta que existam estruturas e documentos de planejamento. Aliás, no contexto atual, por imperativo legal (Art. 174 da Constituição), o planejamento é dever formal dos governos. O que importa, de fato, é que a alta

cúpula decisória o empregue como instrumento de gestão, já que, como é sabido, o planejamento permite maximizar as escolhas alocativas, resolver problemas por antecipação (poupando recursos), atuar com oportunidade sobre questões estratégicas e obter sinergia pela conjugação de resultados. Isso sem falar em seus efeitos benéficos sobre o setor privado.

Mas, afinal, não tem sido essa a prática recente ? Não ! No campo do planejamento público, o que tem ocorrido, nas últimas décadas, é a simples ação formal. Um rápido exame em seu principal instrumento – o PPA – irá comprovar tal assertiva: documentos prolixos, irrealistas e inúteis para a conjugação de esforços dos vários níveis de governo e da ação desses com a da iniciativa privada. Tome-se o PPA 2000-2003: 6 diretrizes estratégicas, 28 macroobjetivos (que seria isso ?), 5 agendas (cada uma com múltiplas diretrizes), 400 programas e milhares de ações. Não apenas essa amplitude, como a linguagem utilizada (generalidade), o tornam um texto que permite acomodar qualquer coisa que se queira fazer no setor público, no Brasil ou em vários outros países do mundo. Portanto, esse PPA, tanto quanto o que o precedeu, constitui um “plano” de incrível abrangência e inespecificidade, logo inútil como sinalizador, para o setor público (em especial para os Estados e Municípios) e para o setor privado, das reais prioridades do Estado e do País. Além de não explicitar as prioridades nacionais e setoriais, de não desdobrar as participações esperadas dos governos e entes privados na solução dos problemas nacionais de caráter estratégico (energia, transportes, educação, saúde, C & T, emprego, etc.), não articula meios de incentivo à adesão de possíveis parceiros. Quanto aos relatórios de execução desse PPA, embora produzidos nos prazos legais e com centenas de páginas, não têm passado de “*papers*” repletos de palavrório e de mensurações inexpressivas. Veja-se, a propósito, o ótimo trabalho realizado pelo TCU (TC-015.271/2003), sobre a consistência interna do Projeto de PPA 2004-2007, para fins de realização das avaliações de programas requeridas pela LDO/2004, cujo teor – análise de deficiências e inconsistências (evidenciando a falta de elementos para basear tal avaliação em grande parte dos programas e ações) – e recomendações (com vistas à melhor caracterização dos programas) foram aprovadas, em 11/2/2004, na Sessão Plenária do Tribunal.

Ora, no mundo moderno, as corporações relevantes não se permitem a temeridade de deixar de usar boas práticas de planejamento como parte do instrumental básico de gestão. Não por modismo, mas pela consciência dos altos custos de não fazê-lo. Seus gestores sabem que se suas ferramentas básicas forem de má qualidade, terão de esbanjar tempo e recursos (caros e escassos) ou o resultado será “uma droga”. No caso do planejamento do setor público, esse cuidado não tem sido observado, com péssimos resultados (quem discordar que prove o contrário). Mas, afinal, “*por que isso aconteceu na administração pública ?*” Embora a causa mais freqüentemente alegada seja a da “*falta de vontade política*” (no uso desse instrumental), na realidade essa é apenas uma maneira elegante de se referir a uma problemática conjugação de atributos pessoais dos principais decisores do setor público, maioria dos quais, oriundos do meio parlamentar e com limitada vivência gerencial, possuindo, como tal: a) pouca ou nenhuma experiência na gestão de entes complexos (que exigem vivência e instrumental apropriado); b) hábito de “resolver” situações com conversas, de evitar conflitos e de trabalhar com assessorias cordatas; c) restrição à formalização de compromissos que limitem a ação futura ou gerem cobranças posteriores (assegurar ampla margem de manobra); d) aversão às atividades burocráticas e à exposição pessoal (para definir um plano é preciso ouvir, questionar, decidir e a se expor, ao mostrar que se sabe muito pouco de certas áreas). Porém, essa culpa precisa ser dividida, pois ocorreu pelo fato de nossa sociedade ter se tornado (ou ter continuado a ser) demasiado tolerante. Caberia ao Legislativo ter exigido mais, impondo, através do poder de emenda, um modelo de planejamento mais efetivo. Contudo, talvez fosse exigir demais que esse Poder, ainda em processo de reinstitucionalização (após a limitação de prerrogativas no período 1964-1984) e tendo por característica básica a da busca da flexibilidade, de fato o fizesse (sem falar nas pressões das bases por benefícios imediatos). Mas, também o setor privado, os entes da sociedade e as demais esferas de Governo têm parte da culpa, já que as críticas ao processo de planejamento adotado nas últimas décadas, foram sempre muito tímidas. Mas, isso importa muito pouco, pois não se trata de “*achar culpados*”, mas de “*buscar novos rumos*”.

Antes de prosseguir, cumpre examinar, com base em alguns elementos objetivos, as razões de nossas críticas. De um modo geral elas se referem às falhas dos governos na construção de uma realidade compatível com as aspirações da sociedade. Ora, todos sabem que para mudar uma situação

são necessárias três coisas: AVALIAÇÃO (da situação quanto à sua adequação às necessidades), DECISÃO (aceitar o *status quo* ou atuar na sua mudança) e APLICAÇÃO DE ENERGIA (no caso de uma pedra em seu caminho, você só lhe aplicará força, para deslocá-la, se na avaliação da situação concluir que o resultado compensa o gasto de energia). No âmbito dos governos, esses elementos são representados pelos diagnósticos e avaliações, decisões sobre as prioridades e amplitude das ações (formalizadas em planos para ensejar mobilização de todos segmentos da sociedade) e aplicação de energia (ação empreendedora que combina recursos financeiros, humanos, materiais, etc., para produzir resultados).

Portanto, a primeira questão relevante para um “decisor” responsável é a da realização do diagnóstico da situação e das mudanças necessárias, na perspectiva das conveniências de curto, médio e longo prazo da sociedade, envolvendo, essencialmente, três hipóteses: a) está tudo ótimo e nada precisa ser mudado; b) o quadro geral é satisfatório, mas existem alguns problemas que devem ser corrigidos; c) existem muitos problemas a exigir ações expressivas para sua superação. No caso do Brasil, seja no início dos anos 80, 90, ou da corrente década, a hipótese mais razoável, ao que parece, é a última. Isso se acha evidente pelas: precariedades da infra-estrutura de transportes; deficiências no saneamento básico; insuficiência da oferta de habitações (grande déficit); gastos desproporcionais aos resultados com a saúde curativa e com os servidores públicos (serviços ruins); elevado peso dos encargos com a rolagem da dívida pública (inclusive pela magnitude da taxa real de juros); desvios de recursos (inclusive por benefícios fiscais de questionável oportunidade); elevado nível de desemprego; isso sem falar nos problemas relativos às áreas de educação, fomento, assistência, ciência e tecnologia, etc.

Ora, se esse quadro é verdadeiro, evidenciando a existência de oportunidades (necessidades) para a realização de investimentos, e se esses - sobretudo aqueles realizados em estruturas produtivas - são básicos para a geração de efeitos multiplicadores (apoiam ciclos virtuosos, como diria Roberto Campos e Myrdall), é inaceitável o que vêm ocorrendo no País nos últimos vinte anos (sobretudo nos últimos dez). Os dados a seguir evidenciam falhas gritantes na realização de diagnósticos responsáveis, na clara e efetiva eleição de prioridades, nas decisões alocativas e no controle da implementação das ações. Nos últimos dez anos (1994/2003) os investimentos (GND 4) à conta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade somaram R\$ 79,7 bilhões, ou seja, apenas 4,5% da soma das receitas tributárias (RT) e de contribuições (RC). Saliente-se que esse valor incluí os gastos com os investimentos de caráter administrativo (construção e reforma de prédios, aquisição de carros, máquinas, móveis, etc.) e com equipamentos militares. O quadro atual de deficiências (estradas danificadas e mal sinalizadas, apagões, déficit habitacional, população na pobreza, etc.), dá uma idéia de como a ação empreendedora ficou aquém do necessário. O mais grave é que os números, já ruins há muitos anos, vêm se tornando cada vez piores. Na década dos 80, apesar dos seus muitos problemas, os investimentos da União foram, em média, de 18,3% da RT+RC, caindo para 6,0% na década seguinte e para 3,9% na atual. Em termos de equivalência ao PIB, caiu de 1,7% para 1,0% e para cerca de 0,8% nos últimos anos.

Importa ressaltar, pela sua relevância para a presente análise, o expressivo crescimento ocorrido nas receitas fiscais da União (Receita Tributária + Receita de Contribuições), no período 1980 – 2003. Em 1980 a RT+RC da União equívaleu a 8,44% do PIB. Essa representatividade subiu para 9,43% do PIB em 1989 (média de 9,15% do PIB na década), para 19,34% do PIB em 1999 (média de 16,62% do PIB na década) e para 22,53 do PIB em 2003 (média de 21,46% do PIB nos últimos quatro anos). A conjugação desses elementos com os ressaltados no parágrafo precedente coloca em evidência que os ganhos de receita derivados do “arrocho fiscal” (expansão de 134,5% sobre a média da década dos 80) não auxiliaram sequer para a manutenção do patamar de investimentos médios na década base (1,66%).

Quais seriam as explicações para esse quadro ? Para alguns analistas, o grande vilão teria sido a evolução da dívida pública. Para outros, a expansão dos gastos com pessoal e com a previdência social. O exame da evolução da estrutura de gastos do setor público, nos últimos vinte cinco anos (vide tabela anexa), evidencia que, em parte, todos estão com razão. Mas, afinal, “*por que isso ocorreu ?*” Em nosso entender, pela falta de planejamento; não do planejamento formal, mas do planejamento autêntico, centrado na avaliação das conseqüências futuras das decisões que estão sendo tomadas. Se é verdade que pouco ajuda “*chorar pelo leite derramado*”, ajuda, muito, aprender com os erros passados. Muitas das decisões de endividamento – sobretudo as fundadas no fato de que os juros eram baixos –

foram tomadas sem avaliar os seus efeitos no médio e longo prazos, o mesmo ocorrendo com certas emissões de títulos atrelados à variação cambial (com efeitos desastrosos) em vez de bancar um estudado confronto com as instituições financeiras (que, sabidamente, não podem ficar sem tomadores dos recursos de terceiros que movimentam, sob pena de ter de remunerá-los com seus recursos), com muitas das “rolagens” feitas com deságios e taxas inaceitáveis, com dívidas feitas ou mantidas para manter um “colchão de liquidez” de montante elevado e questionável necessidade.

No caso da Previdência, a extensão de benefícios – de inequívoco alcance social – como aos trabalhadores rurais, aos idosos e aos deficientes, deveria ter sido precedida de apropriada avaliação de seus custos, da determinação de suas fontes de financiamento e do desenvolvimento de instrumentos para evitar a ocorrência de fraudes e abusos. Sem entrar no mérito da magnitude dos efeitos colaterais que poderiam ter sido evitados, importa ter em perspectiva o quanto essa componente da despesa vem se expandindo. Na década dos 80 os gastos com “benefícios da previdência social” absorviam, em média, 9,78% da RT+RC anual (equivalentes a 0,9% do PIB). Na década seguinte passaram para 27,8% da RT+RC (4,7% do PIB), chegando, na década atual, a 28,9% da RT+RC (6,2% do PIB).

Essa falta de avaliação das conseqüências das decisões se acham bem evidentes, também, na gestão dos servidores públicos, onde podem ser identificados um inaceitável acúmulo de erros e irracionalidades – a começar do regime jurídico único instituído pela Constituição de 1988 – tais como: passagem para a inatividade com proventos maiores que os da ativa, incorporações e paridades nada éticas, aposentadorias precoces, excesso de quadros (inclusive em decorrência das terceirizações), transposição de celetistas para o regime estatutário sem normas de compensação, etc. As conseqüências disso? Na média da década dos 80 as despesas da União com pessoal (civil e militar) e encargos sociais equiivaliam a 2,58% do PIB (28,10% da RT+RC). Na década seguinte tais pularam para 5,57% do PIB (33,64% da RT+RC), caindo um pouco nos últimos quatro anos (em função do “arrocho salarial”) para a média de 5,38% do PIB (25,15% da RT+RC).

Portanto, não há porque se estranhar a dramática queda nos investimentos, com todas as suas graves repercussões econômicas e sociais. Na década dos 80, considerados os investimentos realizados como “outras despesas de capital” (fundos e entidades), os investimentos equivaliam, em média anual, a 18,3% da RT+RC e a 1,66% do PIB, caindo para 6,1% e 0,98 %, respectivamente, na década dos 90, e para 3,9% e 0,83% nos últimos quatro anos. Porém, se computados os investimentos das estatais dos sistemas Eletrobrás, Telebrás, Siderbras, Portobras, etc. – ainda bastante expressivos na década dos 80 – , os números relativos aos investimentos nessa década seriam ainda bem maiores.

Tal quadro é suficientemente grave para evidenciar que a atual situação precisa mudar, e com urgência, ainda que, para tanto, seja necessário encontrar formas mais criativas de agir e de mobilizar a sociedade. Saliente-se que essa sociedade vem sendo duplamente gravada: de um lado, por uma intolerável carga fiscal (superior a 36% do PIB, em 2003, quando computadas a ação fiscal dos Estados e Municípios); de outro, pela má qualidade dos serviços (estradas esburacadas, rios assoreados, tarifas elevadas, juros pessoais elevados, sistemas deficitários, lentidão da justiça, precária segurança pública, falta de leitos e de medicamentos, filas, greves e má vontade de servidores, etc.), derivada da falta de investimentos, de graves deficiências gerenciais e de aspectos comportamentais. Quanto às deficiências gerenciais, decorrem de uma perversa combinação de vários fatores: fragmentação das competências em excessivo número de órgãos (criando múltiplas subordinações); falência do sistema de capacitação de pessoal para planejamento e gestão (inibindo a que os órgãos públicos “falem a mesma língua”); excesso de pseudo-controles (com custos muito maiores que os benefícios); falta de ousadia na programação financeira inicial (inibindo a ação dos gestores por não saberem do fluxo de recursos com que irão de fato contar); cultura de comportamento protelatório (evitar dizer não, ainda que isso crie recorrências); etc. No que tange aos aspectos comportamentais, as evidências são de que uma grande parte dos servidores – sobretudo por falhas das gerencias, que deixaram de “investir” na motivação dos quadros e na consolidação da ética de bem servir ao público – perdeu a noção do seu papel básico, passando a se preocupar, essencialmente, com a conquista de vantagens e de privilégios.

Assim, não obstante o fato de que a gestão da dívida pública e a da estabilidade da moeda – essenciais a qualquer projeto nacional sério – estão sendo bem feitas (como o evidenciam vários indicadores macroeconômicos, a substituição dos títulos atrelados à variação cambial e a lenta, mas consistente, redução na taxa básica de juros) e de que importantes medidas vêm sendo tomadas no campo da Previdência (com vistas a obter equilíbrio, a médio e longo prazos, entre suas receitas e despesas), apenas isso não será suficiente para enfrentar os grandes desafios dos tempos atuais e vindouros. Para tanto será necessário atuar, também, em outras vertentes, sobretudo, na melhor gestão dos recursos humanos e na ampliação da ação empreendedora.

Quanto à primeira, parecem ser essenciais vários conjuntos de ações. Dentre esses, como elemento essencial, a requalificação das gerências para o produtivo emprego dos recursos humanos na geração de resultados em favor da sociedade, concomitantemente com a geração de oportunidades de realização profissional desses agentes públicos. Como isso não pode ser feito por fórmulas mágicas, será necessário trabalhar bastante para que se processe a restauração plena dos princípios da autoridade e da responsabilidade, com a criação de um ambiente institucional pouco favorável à omissão em relação ao comportamento dos subordinados (atualmente, em muitas áreas – apesar das honrosas exceções – o gerente prefere “não perceber” para não ter que atuar, inclusive quanto a servidores em estágios probatórios, a fim de não fugir ao padrão geral de complacência). Com isso, ocorre o “nivelamento por baixo”, ou seja, o desempenho geral passa a ser cobrado com base nos desempenhos mais medíocres, em prejuízo das instituições e da sociedade. Entre os outros conjuntos de ações básicas podem ser apontados: a redefinição das relações entre direitos e deveres dos agentes públicos (hoje o servidor tem muitos direitos e poucas obrigações reais, na prática muitos só produzem se o desejam, sem perdas para os que pouco fazem); a melhoria nos sistemas de controle da produtividade (maior efetividade com menos burocracia); a reinstitucionalização da ética de bem servir à população; a redefinição dos quadros necessários aos papéis atuais das organizações (em muitos casos as atividades foram modernizadas e os quadros não foram reduzidos); a criação de incentivos para remanejamentos de excedentes entre setores do governo; a implementação de políticas sérias de preenchimento de vagas (para evitar que os quadros sejam expandidos sem clara avaliação de seus benefícios sociais).

Sobre a ação empreendedora: ousar ... ousar ... ousar ... ousar ... Ousar a execução de diagnósticos sobre as mazelas da realidade e sobre as suas reais magnitudes. Ousar a efetivação de escolhas, entre as muitas necessidades do País, definindo, com clareza, um número limitado de prioridades (em cada esfera de Governo), fundamentando tais escolhas, indicando as contribuições esperadas dos setores público e privado, e enunciando os incentivos reais que serão dados ao engajamento desses possíveis parceiros. Ousar contrariar interesses, pois não existem recursos para atuar em todas as frentes, evitando o desgaste derivado da recorrência que é gerada pela ambigüidade na explicitação das decisões e as perdas pela falta de parcerias que a ambigüidade acarreta. Ousar incorrer em erros pela ação (planejada), jamais pela omissão. Ousar promover o recrutamento de bons gerentes (eles existem sim) com base na sua probidade, reconhecida competência e caráter empreendedor (deixando de lado as questões irrelevantes para a sociedade, tais como: regionalismos, vinculações partidárias ou laços de amizade). Na esfera federal, ousar investir, em infra-estrutura, parte dos R\$ 150 bilhões de disponibilidades do Tesouro (derivadas de vinculações e da estratégia do “colchão de liquidez”), pois é o investimento de hoje que assegura as receitas para o social de amanhã.

Estas formulações, embora sem a pretensão de se constituírem em verdades irretocáveis – sabemos que as verdades dependem das vivências e valores do observador e daquilo que merece ênfase na observação –, são conseqüentes, responsáveis e baseadas em suporte fático. Tivemos o privilégio de viver, no Paraná, três gestões exemplares, no período 1972 a 1983, de governos empreendedores, pragmáticos e orientados para o interesse público. Não o interesse público do palavrório fácil e improdutivo, mas o fundado na ação planejada e orientada para as realizações essenciais à sociedade. De Governos ousados em suas obras e conscientes de que o palavrório e a burocracia não criam empregos, não geram produtos, não produzem a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento, não elevam o padrão de bem estar dos cidadãos, nem, tampouco, geram receitas adicionais para o Estado.

Fugiria ao propósito desta reflexão detalhar esse período. Mas importa, para ilustrar a afirmativa acima, apontar alguns elementos objetivos da “gestão Canet” (1975-1979). Nessa, com uma equipe enxuta e competente (apenas doze Secretarias), existiam quatro grandes singularidades: ação planejada, Executivo vigilante (“cobrando resultados de todo mundo”), preenchimento dos cargos de gerência e de decisão com base na competência profissional, e compromisso de “*vestir a camisa do Paraná*”. Na época o maior estrangulamento do Estado era o do escoamento da produção (tinha apenas 1.200 km de estradas asfaltadas). Em quatro anos foram construídos mais 3.200 km (parte no modelar programa de estradas de pavimentação de baixo custo), sem recursos federais, pois nem mesmo a indenização pela construção da Estrada de Ferro Central do Paraná, então já integrada à RFF, foi paga ao Estado pela União. Nesse período foi duplicado o número de cidades com serviços de água, esgoto e telefonia; triplicado o número de escolas; multiplicado o número de menores assistidos (passando de 3.200 para 32.000 e tornando o Estado modelo nacional nessa área); dinamizada e descentralizada a pesquisa agropecuária; desencadeado amplo programa de capacitação de executivos, etc. Os gastos de custeio foram mantidos sobre estrito controle – limitando severamente a ampliação dos quadros de pessoal e os gastos burocráticos – viabilizando a que se investisse, em média, cerca de 40% da receita. O Paraná de hoje, um dos campeões nacionais do agronegócio, só existe, como tal, em grande medida, graças à obra dessas três gestões e dos dividendos que essas geraram ao longo do tempo. O instituto de pesquisa agropecuária (IAPAR), por exemplo, surgiu do empenho do Governador Parigot de Souza e desenvolveu-se pela dedicação do Raul Juliatto e de outros pesquisadores. Não há como se medir o benefício que tal instituição trouxe na adaptação de variedades, na criação de técnicas de manejo, etc., e em ações complementares fundamentais para a produtividade das lavouras. A readequação urbana dos Municípios do Paraná, dinamizada no início da década dos 80, em benefício de melhor qualidade de vida da população, derivou da coragem do Governador Ney Braga para correr os riscos de implementar uma ampla política de alocação de recursos com essa finalidade, fundada na consciência dos problemas gerados pelo fenômeno do rápido adensamento urbano nos centros de médio e grande portes. Foi o tirocínio desses governantes, homens capazes de ver além dos problemas do curto prazo, que lastrearam essas importantes DECISÕES DE FAZER, de cujos frutos a sociedade continua a aproveitar.

Essas coisas aconteceram graças à combinação de visão, ousadia e trabalho, temperada pela refutação às limitações burocráticas baseadas em acomodadas formulações de adesão às práticas validadas pelo uso ou por certas instituições. Aconteceram com base na premissa de que a ética “*do interesse público*” legitima a adoção de responsáveis (planejadas) soluções inovadoras. Essa receita – visão, ousadia, trabalho, inovação – tem lastreado a saída para muitas crises nacionais e regionais. São bons exemplos disso: a) as ações do Presidente Roosevelt, dos EUA, com o “*New Deal*”, no início dos anos 30 – centrado na dinamização da economia e na geração de empregos –, orientado para fazer frente à grande depressão; b) as ações adotadas pelo Governador Mário Cuomo, no quase falido Estado de Nova Iorque dos anos 80, sobretudo a política de “*lay offs*” (preencher só uma de cada três vagas abertas no serviço público) e a do programa de obras (para gerar empregos e ativar a economia regional); c) as obras no setor de transportes e energia, as medidas da política da indústria de base e os empregos gerados com a construção de Brasília, por Juscelino, no âmbito do “Plano de Metas” (parte do qual em flagrante oposição às orientações do FMI); d) os programas de energia, transportes, educação e modernização do Estado de Castello Branco (veja-se, por exemplo, o norteamento básico dado pelo Decreto-lei nº 200/67, maior parte ainda em vigor nos nossos dias). Muitos outros exemplos poderiam ser apontados, mas esses bastam para ilustrar as idéias aqui expostas. Por certo que a implementação das medidas que produziram bons resultados, nesses e em outros casos, foi cercada de problemas. Os processos de mudanças tendem a enfrentar resistências, por várias razões, sobretudo: a) pelo usual conservadorismo do setor público (em caso de dúvida, deixe como está); b) pelo receio das perdas que podem decorrer das mudanças (inclusive pelo trabalho que dará ajustar os processos à nova situação); c) pelo fato de que aqueles que perderão com as mudanças atuarão no sentido de inviabilizá-las; d) pelas repercussões que as mudanças sempre trazem em contextos democráticos (oportunidades para discursos críticos dos opositores às menores falhas ou possíveis inconsistências).

Essa receita – visão, ousadia, ação – se aplica, também, ao campo das idéias, de que são exemplo alguns vultos da história que atuaram na defesa de concepções e modos de comportamento na contramão do pensamento dominante e cuja sabedoria só foi reconhecida anos mais tarde. Sem

nenhuma ordem de precedência, entre si ou em relação a outros nomes que poderiam ser citados, cumpre lembrar a importância das formulações de Kennedy em favor da igualdade de direitos, alavancadas por medidas de combate à discriminação e por ações compensatórias e o quanto de “visão, ousadia e trabalho” teve ele que exercitar para não sucumbir às resistências. Em nosso País: a) a pregação sistemática de Hélio Beltrão em prol da desburocratização, demonstrando que o formalismo pouco auxilia na maior probidade dos gastos públicos e que estruturas leves e adaptativas são mais funcionais na atuação sobre problemas; b) as objeções de Roberto Campos ao exacerbado dirigismo estatal e seus alertas sobre os malefícios do excesso de monopólios estatais – encarecendo os serviços – em campos essenciais para o desenvolvimento econômico. Por muitos anos, apesar das críticas recebidas e da existência de vertentes nem sempre consideradas em suas avaliações, ele manteve o discurso, dando uma grande contribuição ao País por fomentar o debate sobre tais questões.

Como se pode notar, os homens que fizeram a História foram os que se dispuseram a ousar fazer o diferente (fugindo da pseudo-segurança das soluções tradicionais, que articulam armadilhas para o futuro e neste cobram seu preço) e a enfrentar os problemas decorrentes. Sua ousadia e ação ajudaram a construir um mundo melhor. A História tem espaço restrito para os homens públicos que se acomodam ou que se perdem nos discursos estéreis – aqueles que não têm contrapartida de ação sobre a realidade – por rebuscadas que sejam as suas formas ou verdadeiros que sejam os dados que os fundamentam. Não temos nada contra os belos discursos, pelo contrário. Mas, no caso do homem público, seja por dever de ofício, seja por lealdade aos que lhe conferiram o mandato, os belos discursos devem existir ao lado de ações audaciosas e responsáveis – aquelas empreendidas com detida avaliação de seus custos e repercussões no futuro – e de resultados concretos. São exemplos notáveis, desse tipo de conduta, personalidades como Lincoln, Jefferson, Ruy Barbosa, Kennedy, Juscelino, Lacerda, Ney Braga, entre outros, para ficar apenas nos que já nos deixaram.

Foi essa crença que deu causa ao título da abordagem, no qual registramos o nosso respeito e admiração a alguns dos grandes empreendedores do nosso tempo. Homens que se dispuseram a correr os riscos que fossem necessários para estruturar soluções axiomáticas para os problemas que eram enfrentados pelo seu povo e para edificar as bases de um futuro melhor ... Se os números aqui apontados nos fazem sentir saudades de empreendedores como esses, resta-nos a esperança de que outros estejam surgindo ou se consolidando nos vários quadrantes deste nosso País... Pouco importam os culpados dos erros passados, é a ação no presente que muda a realidade ... É TEMPO DE OUSAR E DE AGIR, MINHA GENTE ! Afinal, a construção de um mundo melhor é missão e dever de todos nós !

NOTA: Vide na “Tabela Receita-Despesa”, em Excel, os dados que suportam as análises e considerações feitas nesta abordagem.

** Mestre em Administração Pública pela FGV/RJ e pela State University of New York. Consultor de Orçamento da Câmara dos Deputados desde 1991. ex-Diretor de Orçamento do Estado do Paraná (1975-80). Autor do Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins (2ª Edição, 2004).*

Texto divulgado, originalmente, na Seção “Questão Crítica”, da SINOPSE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, nº 1, de 2003, editada pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. Convertido em artigo que se acha publicado no *Cadernos ASLEGIS* nº 22, de julho de 2004.