

A alternativa transformadora (9)

15 FÉV. 1985

FOLHA DE SÃO PAULO

O ideário constitucional:
a burocracia subordinada

ROBERTO MANGABEIRA UNGER

Nossa prática administrativa sofre de um paradoxo paralisante. O Executivo entre nós (o presidente da República e em sua esteira o governador e o prefeito, o ministro e o secretário de Estado) é forte demais e, fraco, demais. Forte como fonte obrigatória onde todos que podem procurar os meios de atender a seus interesses particulares. Fraco para imprimir à burocracia a direção do programa com que se comprometeu. Forte para apadrinhar ou para punir. Fraco para transformar. Patrão polpudo e cambaleante, com muitos truques e favores no bolso, dificilmente vai aonde disse que ia.

Tentar resolver esse paradoxo pode parecer à primeira vista um esforço inútil. Pois tudo que tira ao Executivo a capacidade de distribuir vantagens parece ao mesmo tempo impedir de impor ao aparelho do Estado uma vontade programática consistente. Ilusão. As mesmas causas básicas da hipertrofia do Executivo como padrinho são também causas de sua imobilização como transformador. Assim, contra toda a evidência, podem-se promover os dois objetivos simultaneamente, fortalecendo o poder de reformar enquanto se enfraquece o dom de agradar.

"O funcionalismo irresponsável"

O problema. Os executivos públicos, a começar pelo presidente da República, escolhem não apenas as pessoas diretamente ligadas à formulação de sua política mas também uma vasta e mal definida massa de funcionários, numa penumbra de dependência que se estende bem além da equipe que realmente concebe políticas. O resultado é depositar no ponto mais crítico da administração — o ponto de articulação entre os políticos politicamente responsáveis e os técnicos tecnicamente selecionados — uma horda, indisciplinada e incompetente, de amigos dos amigos do poderoso. Metidos e irresponsáveis, encarnam e agravam os dois lados do paradoxo.

Ocupam cargos cobiçados. Mas, desvinculados de efetivos controles políticos ou técnicos, também atrapalham a execução consequente de qualquer programa de governo.

A solução. Tem uma parte fácil e uma difícil. A parte fácil é acabar com os falsos cargos de confiança e insistir no entendimento direto da equipe governante com a burocracia profissional. A parte difícil é difundir as idéias e cultivar as atitudes que promovem e distinguem a responsabilidade política de uns e a responsabilidade técnica de outros.

"O corporativo negociista"

O problema. A estrutura administrativa, sobretudo no plano federal, ainda está crivada de resquícios corporativistas ostensivos. E, por exemplo, o método das comissões mistas: órgãos do Estado, onde têm assento os representantes de grupos sociais interessados, na formulação de determinada parte da política do governo. O uso farto dessa maneira de embutir a representação dos grupos dentro da própria estrutura do Estado apenas exagera os defeitos de um corporativismo que geralmente toma formas mais sorrateiras. Se de um lado facilita o controle dos grupos sociais pelos governos, de outro lado permite a estes captar em benefício próprio os órgãos públicos que eles deveriam assessorar. Ao mesmo tempo, essa forma administrativa levanta muralhas contra a imposição, do centro do poder de uma linha política coerente. Pois dissolve o programa de governo num sem número de pequenas composições de interesses.

A solução. É extirpar da administração os vestígios corporativistas. É impedir que o Estado sirva como agente passivo e prestimoso dos grupos mais poderosos e melhor organizados. É optar por uma estrutura de apoio à auto-organização dos brasileiros nos seus locais de trabalho e de moradia que seja pública e prevista mas completamente fora dos governos e do controle estatal.

Dessa estrutura trato em outra parte desse ideário constitucional.

"A redistribuição às avessas"

O problema. Habituar-se nossos governos a um estilo de redistribuição da renda e da riqueza que não pode dar certo. Prática-se ele na administração direta pelo recurso maciço a subsídios claros ou ocultos, a solução casuísticas e aos efeitos redistributivos das indexações desiguais e da manipulação cambial. Na administração indireta — vale dizer, nas estatais — realiza-se pelo afrouxamento das normas de responsabilidades financeira e de eficiência produtiva das empresas públicas para que estas efetuem, em sua política de emprego ou de preços, a redistribuição que não se fez onde deveria ter sido feita. Uma consequência dessa inversão é o fracasso do pseudo-redistributivismo praticado por pseudo-reformistas. Outra consequência é alimentar o paradoxo que aqui discuto. Os benefícios da redistribuição às avessas constituem um interminável amontoado de prêmios que os pedintes vão buscar nos palácios e nos gabinetes. Mas, ao mesmo tempo, esse clientelismo oficializado permite que o potencial do Executivo seja canibalizado por interesses particulares à procura de soluções particularistas.

A solução. É redistribuir redistribuindo. As claras. É preferir a redistribuição que resulta da reforma das instituições e usar como complemento subsidiário a redistribuição que ocorre pela transferência corretiva de recursos, dentro do quadro institucional existente, através das políticas fiscal, salarial e previdenciária. Por essa e pelas outras medidas propostas, cria-se um governo fraco para favorecer e forte para transformar. Desmantela-se o Estado padrinho, que se entorpece pelos mesmos meios com que infantiliza, discrimina e corrompe os cidadãos.

ROBERTO MANGABEIRA UNGER, 37, professor da Universidade de Harvard (EUA), redigiu o manifesto de fundação do PMDB.