

O corte inteligente e o pacto anticlientelístico

João Geraldo Piquet Carneiro

Só há dois métodos conhecidos de cortar-se despesas públicas ou privadas. O método *inteligente* ou seletivo, segundo o qual o responsável pelo dispêndio — ministro, dirigente de empresa ou dona-de-casa — estabelece uma certa ordem de prioridades e começa por cortar o que for supérfluo ou menos essencial. É o método *linear* (eufemismo que permite evitar a chulice de denominar-se de *burro* o método alternativo), que consiste em, desconhecendo superfluidades e essencialidades, aplicar-se um corte uniforme sobre todas as despesas.

O método linear apresenta graves e óbvios inconvenientes. Como o uso ou consumo de determinados bens e serviços está associado ao uso ou consumo conjugado de outros tantos bens e serviços, é inevitável que a linearidade termine gerando carências insubstituíveis e desperdícios incontornáveis. No orçamento doméstico, por exemplo, o corte linear resultaria em situações paradoxais: haveria dinheiro suficiente apenas para comprar cinco flanelas e nem uma só lata de cera, ou 10 quilos de açúcar e meio quilo de café, ou três pares de meia e nenhum sapato. No final, dada a impossibilidade de uso associado ou complementar desses produtos, sobrariam flanelas, açúcar e meias e as necessidades básicas da família não estariam minimamente atendidas.

No setor público, as conseqüências da linearidade são desastrosas, como se pode facilmente aquilatar. Os recursos, após o corte, são suficientes para adquirir as turbinas, mas escassos para construir a barragem; são bastantes para comprar os tijolos, mas poucos para remunerar os projetistas e engenheiros. Por força da inércia e compartimentalização burocráticas, os setores

competentes comprarão turbinas e tijolos, mas não se construirá a barragem por falta de engenheiros e projetistas.

Além do mais, numa estrutura de governo, muitos são chamados a gastar e poucos convocados a produzir recursos. Aqueles, temerosos do corte linear, tratam de superestimar suas despesas e superdimensionar suas prioridades; estes, impossibilitados de lidar com a vastidão da máquina governamental, subestimam as receitas e, sem alternativa viável, praticam o corte linear. Outro não tem sido o destino, nos últimos anos, das tentativas vãs de ajustamento financeiro do setor público: desperdício e ineficiência.

Mas se o método inteligente de redução de despesas apresenta vantagens comparativas tão superiores às do método linear, por que não praticá-lo com mais assiduidade? No exemplo do orçamento doméstico, é admissível que a escolha equivocada deva-se à falta de descortino e informação do responsável último pela despesa. Porém, quando se trata do governo, a explicação para a preferência pelo método linear tem que ser buscada além das regras primitivas da economia doméstica.

Quando o governo se vale, de forma recorrente, do corte linear de despesas, ele não está fazendo, a rigor, uma opção entre duas alternativas claras — uma saudável e correta, outra precária e imperfeita. Na realidade, o governo está simplesmente cedendo à inexorabilidade *administrativa e política* da opção impossível. Pois existem, nas condições atuais — como provam as recentes medidas de contenção de gastos de pessoal —, as condições necessárias à adoção da alternativa inteligente. Se não, vejamos.

1º) Quando se trata de fixar prioridades de investimentos, as dificuldades são quase insuperáveis. Cumprir

o seu objetivo-fim é a razão de ser de qualquer empresa ou organismo estatal. Sob a ótica de cada entidade ou setor, suas prioridades são sempre impostergáveis. E, de fato, há investimentos que, por sua relevância, não são adiáveis sem graves perdas para a sociedade. Nesta categoria, incluem-se, por exemplo, a modernização do Judiciário, o reaparelhamento da polícia e toda uma série de investimentos na infra-estrutura econômica e social.

2º) O setor público atingiu tal nível de complexidade e diferenciação que se tornou humanamente impossível a um ou dois ministros ou a um só órgão de controle esmiuçar cada empresa pública, sociedade de economia mista e suas subsidiárias, autarquias e fundações públicas, além de uma miríade de órgãos da administração direta. Que o diga a Secretaria de Controle das Estatais (Sest). Não menos olímpica é a tarefa de estabelecer os níveis adequados e justos de remuneração dos servidores públicos estatutários e dos que se regem pela Consolidação das Leis do Trabalho. Que o diga a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap).

3º) Como se não bastasse, há que se diferenciar, segundo a espécie, os empregadores públicos do mesmo gênero. Existem empresas estatais que operam como se fossem empresas privadas e têm que praticar salários de acordo com as leis do mercado. Mas há também empresas estatais — que de empresa só têm a roupagem jurídica — que se comportam como autênticos órgãos centrais de governo.

4º) Além desses constrangimentos administrativos, existe o constrangimento *político*, que empurra o governo para o corte linear de despesas. Admita-se, como verdadeiro e óbvio, o inchaço da máquina administrati-

va. Em tese — mas apenas em tese — o governo poderia adotar duas medidas conjugadas. De um lado, demitir os funcionários ociosos e, de outro lado, estabelecer certos níveis de corte da despesa de pessoal nos diferentes órgãos e entidades da administração. Cada órgão ou entidade procederá, então, às demissões e remanejamentos internos que melhor se ajustassem às suas necessidades. Mas, neste caso, como conciliar tais medidas com a política de clientela, que se nutre do emprego em troca de apoio político ao governo? Logo, estamos de volta ao ciclo da metodologia linear de redução de despesas.

Nesse quadro, qualquer solução técnica — e portanto *inteligente* — pressupõe uma decisão política prévia de inestimável responsabilidade histórica: um *pacto anticlientelístico*. Pelo pacto, a classe política deixaria de postular cargos e recursos e o governo se comprometeria, perante a classe política e a sociedade, a não fazer nomeações de favor nem a liberar recursos, a não ser a partir de critérios de essencialidade. Desta forma, estaria aberto o caminho para uma verdadeira reestruturação do setor público.

Dir-se-á que, como a *farra do boi*, o clientelismo é um fenômeno cultural inextirpável, a não ser pela evolução dos costumes políticos. Não é verdade. A cultura política é uma variável da cultura social e não há pesquisa de opinião pública que favoreça o emprego. Mesmo que assim não fosse, a responsabilidade das elites é indicar à sociedade os caminhos da modernidade. O risco que se corre, no momento de transição para a democracia, é permitir que o povo conclua que fora do autoritarismo não há salvação.

João Geraldo Piquet Carneiro é advogado e foi secretário executivo e coordenador do Programa Nacional de Desburocratização

JORNAL DO BRASIL

28 ABR 1988