

6

6

DEZEMBRO 1980

CADERNOS

DCP

DEPARTAMENTO
DE CIÊNCIA POLÍTICA

FACULDADE DE FILOSOFIA
E CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CADERNOS DCP

CADERNOS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

DEZEMBRO 1980

Nº 6

Sumário

ARTIGOS:

ESTRUTURA AGRÁRIA E REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL	1
Bernardo Sorj	
AUTORITARISMO, INTERVENCIÓNISMO ESTATAL E CONTROLE DO EXECUTIVO	15
Fábio Wanderley Reis	
FRANCISCO CAMPOS, ONTEM E HOJE: Reflexões sobre o autoritaris- mo brasileiro	33
Jarbas Medeiros	
CLASSES SOCIAIS, ESTRUTURA DE PODER E COOPERATIVISMO AGRÍCOLA NO SUL DO BRASIL	53
Odacir Luiz Coradini	
ORA PÍLULAS – UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE REGULAÇÃO DE MEDICAMENTOS NO BRASIL	77
Marcos A. E. L. S. Coimbra	
ESTRUTURA AGRÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS	95
Malori José Pompermayer	

ESCREVEM NESTE NÚMERO:

BERNARDO SORJ, professor do Departamento de Ciência Política, Doutor em Sociologia pela Universidade de Manchester

FÁBIO WANDERLEY REIS, professor do Departamento de Ciência Política, Doutor e, Ciência Política pela Universidade de Harvard.

JARBAS MEDEIROS, professor do Departamento de Ciência Política, concluindo doutorado pela École Pratique des Hautes Études.

ODACIR LUIZ CORADINI, professor da Faculdade de Ciências Sociais de Ijuí, Mestre pelo Departamento de Ciência Política da UFMG.

MARCOS ANTÔNIO E.L. DE SALVO COIMBRA, professor do Departamento de Ciência Política, Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília-DF

MALORI JOSÉ POMPERMAYER, professor do Departamento de Ciência Política, Doutor em Ciência Política pela Universidade de Stanford.



As opiniões emitidas em artigos e comentários assinados são de responsabilidade dos respectivos autores.



Endereço para correspondência:

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Faculdade de Filosofia e Ciência Humanas da UFMG
Rua Carangola 288, 3º andar
30.000 – Belo Horizonte, Minas Gerais – Brasil

AUTORITARISMO, INTERVENCIONISMO ESTATAL
E CONTROLE DO EXECUTIVO*

Fábio Wanderley Reis

I

De uns já remotos tempos a esta parte, passou a integrar o senso comum das ciências sociais uma postura crítica com relação ao “liberalismo”. Não é senão uma expressão dessa tendência o fato de que o referencial empírico do termo seja crescentemente equívoco, substituindo-se qualquer empenho de clareza e precisão em seu uso pela vigência difusa de vagas imagens em que “liberal” sugere anacronismo e ingenuidade, quando não a promoção dissimulada de interesses estreitos e mais ou menos ilegítimos.

Em língua inglesa, dois livros bastante influentes, ao convergirem na crítica ao liberalismo apesar de divergirem marcadamente tanto na definição

(*) Trabalho apresentado à reunião do Grupo de Trabalho “Estado e Democracia”, III Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Belo Horizonte, 17 a 19 de outubro de 1979. Esta foi a reunião de constituição do grupo de trabalho, e o presente texto, como outros então discutidos, corresponde a uma reflexão preliminar sobre alguns dos temas que o grupo se propõe examinar. O autor agradece os extensos comentários de Sérgio Abranches.

dele quanto no ponto de vista adotado na análise, ilustram a tendência. Referimo-nos a *The Quest for Community*, de Robert A. Nisbet, e *The End of Liberalism*, de Theodore J. Lowi.¹ O primeiro, tomando o individualismo como um dos ingredientes fundamentais do liberalismo, denuncia-o por favorecer o aparecimento de massas de indivíduos atomizados e inseguros, os quais se colocariam, assim, à mercê do despotismo estatal. Já o segundo, para o qual a expressão “liberalismo” indica sobretudo certo ideal pluralista associado à atuação política dos grupos de interesse, dirige sua crítica à irracionalidade, ineficácia e hipocrisia que seriam inerentes à *public philosophy* correspondente, vendo nela o obstáculo ao exercício responsável e racional da autoridade política.

Se nos voltamos para as ciências sociais brasileiras, pode-se observar que certa face mais torpe e vulgar do difundido despreço pelo liberalismo se vincula entre nós à voga, especialmente em certos meios *soi disant* marxistas, de uma “sociologia do conhecimento” de algibeira que se satisfaz com estabelecer a correspondência entre liberalismo e burguesia e dá o assunto por encerrado. Em níveis mais refinados, porém, os detratores do liberalismo — apesar de com freqüência operem-se, no que diz respeito ao debate entre cientistas sociais, a uma entidade antes fantasmagórica, ou seja, a figura do pensador liberal concebido como *apenas* liberal e portanto inevitavelmente arcaico — recorrem a argumentos mais respeitáveis, que apresentam alguma afinidade com a posição do Lowi acima esboçada. Tende-se a destacar, nesta linha, o comprometimento dos ideais liberais clássicos num contexto de fatal expansão sócio-econômica do estado, bem como a contrapor àqueles ideais o que a crescente presença do estado representaria enquanto potencial, ao menos, de racionalidade e de privilegiamento do interesse público.

Não há como negar, porém, que a atualidade brasileira (para nos limitarmos a ela) recoloca problemas fundamentais da análise política e da filosofia política de todos os tempos, problemas estes que se revestem de dramática relevância prática. A eles se ajustam expressões de sabor sem dúvida arcaico, como “despotismo” e “tirania”, a que recorre Nisbet e que compuseram o léxico do liberalismo clássico. O fato de que tais problemas ressurgam num contexto radicalmente alterado relativamente ao que corresponde ao momento histórico de florescimento da ideologia liberal não pode ser visto, naturalmente, como razão para descartá-los. Ao contrário, ele não faz senão tornar mais premente a consideração de tais problemas e maior e mais complexo o desafio posto por eles.

1) Robert A. Nisbet, *The Quest for Community* (Nova Iorque: Oxford University Press, 1953); Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism* (W. W. Norton, 1969).

II

Uma das formas institucionais de que classicamente se revestiram as tensões associadas à ascensão do liberalismo é a da luta entre rei e parlamento, a traduzir-se mais tarde, nas repúblicas ou monarquias constitucionais que sucedem à consolidação dos estados modernos através das diversas faces do absolutismo europeu, no equilíbrio de poderes distintos e na contenção do executivo como foco por excelência do despotismo. Que dizer a respeito dos problemas envolvidos no desiderato de controle democrático do executivo numa perspectiva voltada para a atualidade política brasileira?

Por certo, formular tal pergunta não é senão uma maneira entre outras de se puxar o fio da teia global dos problemas político-institucionais brasileiros da atualidade. Não se pretende que se tenha aqui uma questão especial, passível de ser considerada à parte dos demais aspectos de nossa problemática. Espera-se apenas, dentro do espírito que, em nosso entender, anima o grupo de trabalho sobre estado e democracia que ora se constitui, que examinar — ou reexaminar — **essa problemática a partir do privilegiamento de certos ângulos institucionais possa ser esclarecedor.**

Se buscamos encaminhar a resposta à indagação formulada, uma primeira dificuldade resulta da fluidez do significado da própria expressão “poder executivo” na atualidade, no Brasil como em outros países. Pois uma consequência ou manifestação importante da redefinição do papel do estado e da intensificação de sua presença na esfera econômica é o aparecimento de empresas ou corporações *estatais* dedicadas diretamente a diferentes formas de atividade econômica. Tais empresas, conquanto gozem de um grau maior ou menor de autonomia frente às autoridades propriamente governamentais, vinculam-se, de qualquer forma, a setores diversos do poder executivo, tendo nessa vinculação um fator que lhes confere, via de regra, posição privilegiada no sentido de condicionar a esfera de atividade a que se dedicam. Tal constatação bastaria, por si só, para fazer do “executivo” algo bem mais complexo de que certo conjunto de posições na estrutura institucional clássica do estado.

Infelizmente, porém, isso está longe de ser tudo. Para começar, o conjunto de fatores associados à própria expansão empresarial do estado condiciona igualmente toda uma série de aspectos que têm a ver com a complexidade técnica crescente das decisões relativas à política das empresas. Tais aspectos, com respeito aos quais o que se passa no âmbito do estado espelha processos paralelos que se dão no âmbito das grandes corporações privadas, situam questões correntemente tratadas em conexão com os temas do caráter tecnocrático do estado, a articulação da tecnocracia estatal com a tecnocracia privada e os obstáculos que a situação assim produzida tenderia a criar

para que a opinião pública — e supostamente o “interesse público” — possa ter, mesmo em países de maior tradição democrática, algum tipo de influência nas decisões tomadas.

A reserva alusiva aos países de “tradição democrática” que acabamos de fazer aponta para outros aspectos de nosso problema geral. Com efeito, os fenômenos associados à expansão do estado como agente econômico direto e ao tema da tecnocracia compõem-se com outros ingredientes da experiência política brasileira por referência aos quais esta experiência tende a mostrar maior grau de peculiaridade quando confrontada com a dos países recém-mencionados. Há, por um lado, o que tem sido designado como a tradição “cartorial” brasileira, envolvendo a propensão, de parte do estado, a uma “inchação” burocrática e regulatória sem correspondência necessária com as razões que levam ao expansionismo econômico acima aludido. Essa tradição, embora tenha raízes remotas na história do país e possa ser vista como tendo uma de suas dimensões no corporativismo que se aponta no estado brasileiro pelo menos desde os anos 30, viu-se sem dúvida reforçada em seu vezo centralizador e dirigista dentro do quadro geral de afirmação e fortalecimento do estado — ou de seu ramo executivo — implantado a partir de 1964. Seria necessário destacar, por outro lado, os aspectos mais especificamente *autoritários* da estrutura e funcionamento do estado brasileiro contemporâneo, que resultam em primeiro lugar do controle do executivo por certas forças e através dos quais são mais diretamente comprometidos certos direitos civis e políticos básicos dos cidadãos. É aí que mais imediatamente se revela, portanto, a face “despótica” desse estado.

Isso será talvez satisfatório como apresentação sumária dos contornos gerais dentro dos quais se situa, na realidade política brasileira de nossos dias, o problema do controle democrático do executivo. A observação minimamente atenta de tais contornos permite apreender desde logo um dilema fundamental que se apresenta à tentativa de tematizar tal problema: o de que se se admite, como é obviamente necessário admitir, que os traços que se opõem à vigência de um ideal liberal de controle e contenção do executivo encontram raízes em dimensões mais ou menos estáveis da estrutura social do país, o tratamento adequado do problema remeteria fatalmente ao estudo de tais dimensões. Por outras palavras, qualquer prescrição ou fórmula institucional que visasse permitir o controle democrático do executivo deveria supor, para pretender eficácia, a superação das condições estruturais e sócio-psicológicas que respondem, precisamente, pela expansão e fortalecimento do estado via expansão do executivo. O dilema torna-se especialmente nítido e dramático quando se atenta para os aspectos especificamente autoritários do estado brasileiro, na medida em que o controle

democrático do executivo é a negação óbvia e rotunda do controle deste por parte de determinadas forças ou interesses particulares, o que corresponde, como vimos, à expressão mais direta e praticamente à definição mesma do autoritarismo.

A consideração de tais problemas, portanto, necessariamente se move num terreno cujos pontos extremos são, de um lado, a busca de receitas formais destituídas de substrato realista na análise das condições sócio-políticas gerais (postura esta que, curiosamente, com frequência se transmuda, em nome do realismo, na proposição de fórmulas que redundam numa capitulação algo cínica diante do autoritarismo) e, de outro lado, a propensão a limitar a consideração de questões do tipo “que fazer?” à contemplação do momento cataclísmico da revolução social geral. Qualquer posição com respeito ao assunto envolve, naturalmente, um diagnóstico explícito ou implícito da realidade brasileira atual. Parece possível sustentar, no entanto, que o diagnóstico mais adequado dos aspectos dessa realidade relevantes para o nosso problema tanto permite negar que o autoritarismo seja uma componente intemporal da realidade brasileira como o sol tropical quanto proíbe descartá-lo como algo a ser superado de vez nas *manipulações* eventualmente bem sucedidas de qualquer projeto de abertura. Assim, do lado do estado ou do “sistema”, tal diagnóstico destaca tanto o que há de contraditório e problemático no núcleo mais íntimo do regime autoritário vigente quanto o potencial de coesão aí existente e sua tendência a atualizar-se nos momentos de crise mais aguda. Do lado da sociedade, por seu turno, ele permite apontar tanto as debilidades óbvias com respeito à autonomia e organização das “forças sociais” — debilidades que viabilizam a vigência prolongada do próprio regime autoritário ao preço de taxas relativamente reduzidas de coerção direta — quanto os limites existentes à manipulação estatal dessas mesmas forças e as resistências que daí derivam, por exemplo, à legitimação eleitoral do regime. Somente até o ponto em que tal diagnóstico matizado se revele correto é que se tornará possível evitar os extremos — quer iludido ou cínico, quer escatológico e cataclísmico — do dilema acima exposto, abrindo-se espaços para que, no confronto e entrelaço de médio e longo prazo das tendências e contradições indicadas, as condições gerais favoráveis ao autoritarismo se vejam alteradas — e para que o jogo que se desenvolva ao nível institucional possa pretender ele próprio alguma eficácia em contribuir para tal alteração. Por seu turno, este horizonte de superação do autoritarismo em seus aspectos mais grosseiros é naturalmente condição indispensável para que nos possamos dispor a vencer a paralisante sensação de impotência e futilidade e a pensar em termos de criação institucional os problemas que decorrem dos demais aspectos da expansão do estado. Essa dispo-

sição de procurar pensar o aparentemente impensável é ainda outro traço, diríamos, a caracterizar o ânimo do grupo sobre estado e democracia.

III

O problema defrontado pelo desiderato de controle do executivo nas condições de expansão do estado próprias da época contemporânea é, em última análise, apenas uma forma aguda do dilema fundamental da política: como instaurar (ou preservar) a autoridade, enquanto instrumento para a realização de objetivos comuns, e, ao mesmo tempo, controlá-la para que não se torne o instrumento da afirmação de certos objetivos particulares em detrimento de outros — isto é, de tirania ou despotismo. Alguns talvez pretendessem que o que agudiza e dá peculiaridade ao dilema em nossos dias tem a ver com o fato de que a expansão dos mecanismos de intervenção *sócio-econômica* do estado, via de regra percebida como favorecendo a expressão de interesses amplos e virtualmente do interesse público, se faz acompanhar de feições *políticas* — os aspectos especificamente autoritários — que contradizem tais virtualidades. Este último enunciado parece corresponder pelo menos à maneira pela qual o dilema tende freqüentemente a ser percebido no caso brasileiro, e a visão aí contida está por detrás de certa tendência à aceitação do autoritarismo político como preço a pagar por conquistas sociais. Essa visão envolve, porém, um equívoco que convém desfazer.²

Em primeiro lugar, não há razão para se pretender, como se dá na perspectiva mais comumente associada ao liberalismo clássico, que, no que se refere aos aspectos políticos, o estado represente apenas algo a ser contido e neutralizado. Ao contrário, há claramente um sentido em que cabe recuperar a atuação do estado como fator *positivo* de garantia ou defesa de direitos civis e políticos básicos — ou seja, da própria liberdade política. Não é preciso ser propriamente hobbesiano, nem contemplar a condição de beligerância ou insegurança generalizada visualizada por Hobbes em seu “estado da natureza”, para reconhecer na ausência de mecanismos institucionais que historicamente se têm consubstanciado na atuação efetiva do estado o perigo de comprometimento radical de certas liberdades básicas: basta para tanto reconhecer o núcleo válido da análise de um Huntington — quaisquer que sejam os problemas dessa análise quanto a aspectos diversos — relativamente à

2) Os parágrafos que se seguem de imediato são parcialmente retomados de Fábio W. Reis, “Política e Políticas: A Ciência Política e o Estudo de Políticas Públicas”, *Cadernos DCP*, 4 (agosto de 1977), pp. 181-2.

oposição entre sociedades “cívicas”, que contam com instituições efetivas produzidas ao longo de um lento processo de amadurecimento nos embates políticos, e sociedades “pretorianas”, onde, na carência de tais instituições, o entrechoque direto de forças sociais diversas dá a última palavra no jogo político aos militares, pelo fato simples de que detêm o controle dos instrumentos de coerção física.³ Isso significa que, mesmo na perspectiva da garantia dos direitos liberais, o estado tem não apenas que ser contido ou neutralizado em certos aspectos de sua atuação, mas também que ser *construído* de maneira adequada, e o êxito deste processo de construção é *condição* para sua contenção eficaz.

De outro lado, porém, é igualmente claro que a atuação do estado sócio-economicamente interventor e ativo pode dar-se em direção que se *opõe* a direitos econômico-sociais que vieram ampliar a concepção liberal de cidadania, e a *intervenção* do estado pode revelar-se o instrumento para garantir graus diferentes de participação econômico-social para diferentes classes, por exemplo, ou para *restringir* tal participação para determinadas classes. Não parece necessário destacar a maneira pela qual a mescla autoritarismo-intervencionismo tem, no caso brasileiro, conseqüências excludentes para amplos setores da população.

A lição aí contida é, no fundo, a reiteração de um velho postulado da sociologia política, o qual pode ser enunciado, no presente contexto, da seguinte maneira: a questão da distribuição social de poder, que se traduz mais ou menos diretamente na de se saber a que interesses o estado é sensível (ou, no limite, de que interesses controlam o estado), precede à questão da forma positiva ou negativa assumida pela atuação do estado tanto no que diz respeito aos direitos liberais quanto no que se refere às conseqüências da intervenção sócio-econômica, e são precisamente as vicissitudes da luta política relacionada à distribuição social de poder que determinam em última análise aquela atuação em ambos os aspectos. Assim, a discussão do problema do estado enquanto agente da realização eficaz de fins dados (ou da produção ou acumulação de poder ao nível do estado) está condicionada, em ambas as áreas, pelo problema da distribuição de poder, o que quer dizer precisamente que os fins não são dados, mas surgem da confrontação e do embate políticos. Em outra linguagem, vê-se que o que se encontra aí envolvido é a questão das relações entre a *eficiência* do estado, por um lado, e o grau de *responsabilidade* ou “responsiveness” que o caracteriza, por outro.⁴ Ora,

3) Veja-se Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), especialmente capítulos 1 e 4.

4) Uma análise referida à tensão entre esses aspectos pode ser encontrada em Simon Schwartzman, “Da Responsabilidade Pública dos Governantes: Paradoxos e Perspectivas”, *Dados*, 12 (1976).

este é o dilema da autoridade democrática.

Via de regra, o problema da criação de mecanismos de controle do executivo tende a plantear-se na ótica propensa a destacar os fatores favoráveis ao autoritarismo político, ou desfavoráveis à responsabilidade estatal, que seriam inerentes à expansão do estado — ou, de certa maneira, à busca de eficiência. A perspectiva acima permite destacar a complexidade das relações entre eficiência e “responsiveness” estatais. Especificamente, ela permite apreciar o fato de que, além de a questão da eficiência remeter à avaliação do processo de fixação dos próprios fins da ação estatal e do caráter mais ou menos democrático daquele processo, o caráter democrático e aberto ou autoritário e fechado do processo de manipulação “técnica” de meios para a realização de fins dados pode condicionar de maneira decisiva a eficiência deste último processo — que corresponde, por certo, à área em que o problema da eficiência em sentido mais restrito se coloca. Assim, a questão da implantação de mecanismos de controle tem também, naturalmente, uma vertente importante na conexão entre controle e eficiência: ademais da relação entre a democracia e o fluxo geral de informação, por um lado, e a racionalidade do processo de tomada de decisão, por outro, a existência de mecanismos de controle é naturalmente relevante como forma de neutralizar ou minimizar a simples corrupção administrativa, por exemplo.

IV

Em artigo recente, Bolivar Lamounier chama a atenção para a necessidade de “tornar mais densos, ágeis e diferenciados os nossos processos de participação e representação política”.⁵ Os mecanismos mencionados por Lamounier como sendo passíveis de aprimoramento em busca daquele objetivo referem-se a coisas tais como o fortalecimento dos partidos políticos, o restabelecimento das prerrogativas do legislativo e modificações no atual sistema eleitoral, incluindo-se aqui com destaque a questão do papel que caberia esperar a este respeito da introdução do voto distrital, questão esta que é objeto de discussão especial neste encontro de nossa Associação.⁶

Estes são, decerto, mecanismos importantes para vincular estado e sociedade de maneira compatível com a vigência da autoridade democrática,

5) Bolivar Lamounier, “Representação Política: A Importância de Certos Formalismos”, trabalho apresentado ao Seminário sobre Direito, Cidadania e Participação, São Paulo, 26 a 28 de junho de 1979, p. 29.

6) Veja-se Eduardo Dutra Aydos, “O Voto Distrital”, trabalho apresentado à reunião do Grupo de Trabalho “Partidos e Eleições”, III Encontro Anual da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências sociais, Belo Horizonte, 17 a 19 de outubro de 1979.

e todos eles, em graus variados, têm sido objeto de debate bastante intenso nos últimos tempos. Não obstante, em circunstâncias em que a expansão e o autoritarismo do estado se consubstanciam sobretudo na expansão do poder executivo e no acesso privativo de determinadas forças às alavancas de comando deste último, a eventual criação de mecanismos de representação da sociedade junto ao próprio executivo ou de mecanismos de controle interno do executivo surge como forma potencial pelo menos igualmente importante de se procurar assegurar o exercício democrático da autoridade. Como abordar de maneira adequada os diversos aspectos do problema? Algumas de diferentes dimensões a se terem em conta são propostas abaixo.

A — Em primeiro lugar, parece útil distinguir, como sugerido em trabalho recente de Ilkka Heiskanen e Ritva Mitchell, pontos diversos de contato mais ou menos intenso nas relações entre “estado” e “sociedade”.⁷ Ao invés da simples oposição entre uma área “pública” e outra “privada”, cabe destacar uma região intermediária onde surgem instituições que cumprem de diferentes maneiras funções que resultam em mediar e ligar essas duas áreas. Na divisão específica de áreas ou sistemas proposta por Heiskanen e Mitchell, teríamos: (a) o sistema privado “puro”, no qual “indivíduos e organizações produzem bens e serviços sobre a base de relações de intercâmbio próprias do mercado”; (b) o sistema público “puro”, “baseado no poder coercitivo e marcado pela presença de instituições governamentais e da aparelhagem burocrática pública”; (c) um sistema coletivo “competitivo e de barganha”, “onde as demandas individuais e grupais dirigidas aos setores público e privado são primeiro agregadas e em seguida encaminhadas ou negociadas através de organizações especiais” tais como os partidos políticos e os grupos de pressão; e, finalmente, (d) um sistema coletivo “cooperativo”, no qual “núcleos de ação organizada produzem e fornecem bens e serviços a seus membros individuais e grupais (e às vezes mesmo a clientela que não participam diretamente de tais núcleos) com base na cooperação não-lucrativa e sem recurso ao poder coercitivo”. Associações voluntárias e de assistência de diversos tipos são exemplos deste último caso, mas a multiplicidade de atividades desenvolvidas por entidades como sindicatos, organizações estudantis e outros tipos de associação mostra que a fronteira entre os dois últimos sistemas nem sempre é fácil de traçar.⁸

B — Em segundo lugar, cumpre ter em conta, como assinalado de passagem anteriormente, que aquilo que surge como o setor público mesmo na

7) Ilkka Heiskanen e Ritva Mitchell, “Public-Private Sector Interfaces in the Cultural Sector of Society”, trabalho apresentado ao 11º Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política, Moscou, 12 a 18 de agosto de 1979.

8) Ibid., citações da p. 10.

divisão de Hoeskanen e Mitchell comporta subdivisões importantes, as quais acarretarão certamente conseqüências para os objetivos de representação e controle. Sem pretender estabelecer qualquer mapeamento cabal do sistema público, podem-se distinguir, numa primeira aproximação ao complexo institucional através do qual atua o setor público: (1) o conjunto de órgãos ou agências dedicadas especificamente à *regulação* das atividades de diferentes esferas, quer se trate, com estas últimas, de atividades desenvolvidas no setor privado, em outros órgãos ou agências do próprio setor público ou parcialmente em um e outro; (2) órgãos públicos dedicados à prestação de serviços de vários tipos e subordinados diretamente, quaisquer que sejam as particularidades do estatuto jurídico que os rege num caso ou noutro, ao poder executivo; e (3) empresas estatais propriamente, que mantêm cruciais vínculos financeiros e de outro tipo com o estado mas gozam de grau apreciável da autonomia em suas atividades de produção e prestação de serviços, com freqüência regendo-se pela lógica do mercado.

Um caso particular a merecer consideração a este respeito é o das grandes corporações privadas. De um ponto de vista convencional, orientado pelas formas jurídicas de propriedade, parece adequado tomá-las como entidades indiscutivelmente privadas e incluí-las, como parecem fazer Heiskanen e Mitchell na classificação recém-mencionada, no setor privado. Contudo, não é preciso ser socialista — como o prova a penetrante análise do problema desenvolvida por Robert Dahl em volume publicado alguns anos atrás⁹ — para reconhecer o caráter efetivamente público das corporações pseudoprivadas, cujo peso na economia nacional e interacional faz delas algo que afeta decisivamente, na atualidade, a vida de grande número de pessoas, no Brasil como em outros países. Ademais, como conseqüência mesma desse fato, as corporações pseudoprivadas tendem a articular-se de mil maneiras distintas com a esfera do poder propriamente público, ocasionando o fenômeno complexo e multifacetado que Galbraith chamou “tecno-estrutura”. Assim, num contexto em que se trata de discutir o tema do controle democrático do executivo inchado e interventor, seria evidentemente impróprio ignorar a vertente do problema representada pela existência de tais corporações e sua interpenetração com o estado, ainda que a pretensão de estender a preocupação de controle ao âmbito da grande corporação “privada” possa parecer remover ainda mais nossa discussão de um plano “realista”. O que aqui se propõe, de qualquer forma, é que as grandes corporações privadas sejam consideradas como uma quarta área a constituir objeto de atenção do

9) Robert A. Dahl, *After the Revolution? Authority in a Good Society* (New Haven: Yale University Press, 1970).

ponto de vista do objetivo geral de controle democrático e como constituindo uma parte *sui generis* do setor público.

C — Finalmente, cabe ressaltar, nesta tentativa de “mapeamento” do “sistema” geral ao qual se dirigem as preocupações de representação e controle, os problemas postos pela diversidade de *níveis* em que operam as agências do poder público e, na perspectiva que aqui se privilegia, do executivo em particular. Não se trata aqui de nada mais misterioso do que a distinção entre os níveis federal, estadual e municipal de governo. Conquanto banal, essa distinção não deixa de ser de grande importância para os problemas básicos aqui enfocados.

Se se considera satisfatória essa proposta preliminar de organização “topológica” de nosso campo de atenção, resta o problema da diversidade de formas que podem assumir as conexões (representação e controle numa direção, sensibilidade, responsabilidade e também controle na outra) a se estabelecerem entre “estado” e “sociedade”, ou entre os setores público e privado. Um aspecto da maior importância a este respeito se acha contido em alguns dos elementos constantes da proposta de Heiskanen e Mitchell apresentada no item A. Pois vê-se que a classificação de setores aí feita não apenas envolve uma estruturação do “espaço” institucional, por assim dizer, mas contém igualmente, nos sistemas que os autores denominam “competitivo ou de barganha” e “cooperativo”, a indicação de formas de se estabelecerem as ligações ou mediações entre os dois setores principais, o público e o privado. Observada de perto, vê-se que a sugestão de formas de mediação aí esboçada contém um paralelismo íntimo com a velha distinção entre a representação territorial e a representação corporativa.

Tal distinção encerra claramente um aspecto importante de nosso problema geral. Apesar de que a correspondência não seja estrita, as formas de participação e representação que se dão através do processo eleitoral consagram, via de regra, o princípio da representação territorial. Este princípio é particularmente decisivo no que se refere à representação ao nível do poder legislativo, cuja composição entre nós é inteiramente determinada por mecanismos que privilegiam critérios territoriais. Mesmo no que se refere ao poder executivo, porém, se deixamos de lado os critérios obviamente corporativos que têm predominado desde 1964 no preenchimento dos mais altos postos desse poder ao nível federal e adotamos uma perspectiva temporal algo mais ampla, a prescrição formal tem sido a de que pelo menos o topo da hierarquia nos níveis federal, estadual e municipal seja preenchida por via eleitoral-territorial. Quanto aos demais escalões *decisórios* na órbita do executivo (por contraste com os níveis correspondentes aos quadros meramente buro-

cráticos), prevalece o princípio de que critérios de eficiência na atuação da aparelhagem executiva recomendam consagrar ampla margem de arbítrio aos chefes eleitos das estruturas hierárquicas correspondentes. Supõe-se que a legitimação eleitoral dada ao topo da hierarquia se estende aos auxiliares escolhidos, e que o interesse público na atuação do poder executivo estará garantido pelo recorrente teste de legitimidade correspondente à periodicidade das eleições e pela fiscalização exercida pelo próprio legislativo.

Sem entrar a considerar até que ponto o processo eleitoral cumpre efetivamente entre nós, na presente quadra autoritária da vida brasileira, as funções descritas (o que de novo nos recolocaria frente ao problema do grau de realismo de toda e qualquer discussão deste tipo), é possível reconhecer a validade da ênfase em critérios territoriais de representação com referência ao problema geral que nos ocupa. Em primeiro lugar, é claramente possível, em princípio, ter no legislativo, em que se privilegiam tais critérios, um instrumento importante de fiscalização e controle do executivo, e isto não apenas através dos mecanismos mais conhecidos e difundidos das investigações e interpelações parlamentares dirigidas ao executivo, mas mesmo, à maneira do *Ombudsman* sueco, através de algum sistema em que funcionários responsáveis perante o legislativo e situados internamente à estrutura do próprio poder executivo fiscalizem “de dentro” a atuação deste último. Em segundo lugar, é possível conceber pelo menos a combinação de critérios eleitorais-territoriais com algum critério restritivo em termos de “competência específica” (e provavelmente corporativo em alguma medida, como consequência) na composição de órgãos judiciais destinados igualmente a permitir controlar os atos da autoridade executiva ou administrativa. Nestas como em outras formas institucionais de representação de base territorial, o sistema partidário e eleitoral teria naturalmente participação decisiva nos processos destinados a assegurar o controle do executivo.

Não obstante, o ponto que nos parece crucial destacar, já que é muito menos freqüentemente objeto de atenção, é que a ênfase quase exclusiva, no plano formal, em critérios territoriais de representação e nos mecanismos correspondentes descarta inteiramente a *realidade* da representação corporativa informal de certos setores privados que ajudam a compor como que a versão nacional de tecno-estrutura de Galbraith, ou os “anéis burocráticos” do diagnóstico de Fernando Henrique Cardoso. O resultado é que essa forma de representação, sem se tornar menos real e efetiva por ser ignorada, continue a processar-se informal e semiclandestinamente e a extrair disso a garantia de que continuará igualmente a fazer-se em proveito exclusivo daqueles setores.

É difícil, naturalmente, dispormo-nos a considerar a sério o problema da representação corporativa. À parte a coloração ideológica marcadamente negativa de que se carrega por sua associação com o fascismo, no caso brasileiro acrescenta-se a ligação da idéia de corporativismo com a experiência de manipulação de forças populares nascentes por parte de um estado sensível sobretudo a certos interesses estranhos às mesmas. Contudo, é oportuno procurar ter em mente alguns pontos a este respeito. Assim, observamos presentemente indícios bastante claros do surgimento e fortalecimento gradual de uma nova tradição de articulação e promoção de interesses através de associações e grupos de pressão populares, bem como a emergência de novas lideranças sindicais e trabalhistas caracterizadas por traços de autenticidade e consistência sem contrapartida na anterior tradição “peleguista”. Na medida de sua autenticidade e efetividade, a participação institucionalizada de associações populares de tipos diversos em esferas do poder executivo onde são tomadas decisões que dizem respeito a suas áreas próprias de atuação representaria não apenas uma forma de aumentar diretamente o controle sobre o executivo e torná-lo mais sensível à vontade popular, mas também de aumentar os prêmios envolvidos na atuação de tais associações e na participação nelas e assim estimular seu dinamismo a mais longo prazo.

Cumprir destacar que com tais associações se trata com freqüência de entidades de âmbito local e voltadas em suas atividades para assuntos sujeitos a autoridades ou agências também locais ou municipais. Se por um lado isso pode fazer parecer demasiado limitado o alcance da participação ou representação proposta diante da enormidade do Leviatã a ser supostamente controlado, lembremos que a representação nesses termos tem talvez elementos de realismo e aceitabilidade a seu favor, contendo, de outro lado, o germe de formas de autogestão em áreas diversas (serviços comunais, de infra-estrutura local, problemas locais de escola, assistência médica e assim por diante), que, em sua articulação com a ação estatal, pode vir a ser um fator estimulante da própria *eficiência* desta última. O problema assume formas diferentes, naturalmente, no que concerne às associações sindicais ou profissionais, com respeito às quais não encontramos a base ou referência local das atividades. Mas, à parte a meta aparentemente utópica do estabelecimento de formas de co-gestão também no âmbito da empresa (meta esta que é preciso, de qualquer forma, ter presente pelo menos no horizonte das possibilidades teóricas num debate como este), seria necessário examinar o que a representação de associações profissionais de trabalhadores em certas esferas da atividade reguladora e produtiva do estado poderia vir a significar quanto a permitir substituir a mecânica informal dos “anéis burocráticos” por

um complexo de *countervailing rings* ou um jogo de “anéis em contrapeso”. Seja como for, o problema da participação corporativa nos parece merecer muito maior atenção do que a que lhe tem sido dedicada, quando mais não seja para trazê-lo à luz do debate público e, fazendo dele eventualmente o objeto de legislação e fiscalização legislativa e judicial, neutralizar, pelo menos, os efeitos mais nefastos da forma semiclandestina e socialmente enviesada em que presentemente ocorre.

Retomando o plano mais geral do problema, porém, a proposição a salientar é a de que, além da mediação correspondente à atuação do subsistema “competitivo” e partidário, onde se dá ênfase a critérios de natureza territorial e onde os problemas tendem a ser reduzidos a denominadores comuns passíveis de serem processados através do processo eleitoral, a questão do controle democrático do executivo parece requerer também o recurso a mecanismos institucionais de participação e representação que necessariamente privilegiarão outros critérios — e o subsistema “cooperativo” de organizações profissionais e de associações voluntárias dirigidas a problemas específicos de todo tipo pareceria um ponto de referência natural no estabelecimento de tais mecanismos.

De novo, não se trata de contrapor rigidamente esses dois “subsistemas” um ao outro. Por um lado, dentro do próprio âmbito das associações cujo papel potencial aqui se destaca, formas eleitorais e “territoriais” (isto é, abertas universalmente a todos os membros das mesmas) de recrutamento para posições de comando e representação terão necessariamente que ter lugar. Além disso, as formas de atuação das entidades que seriam típicas de um e outro subsistema são bastante ambíguas para vedar tal contraposição: não só os partidos, por exemplo, representam com frequência instrumentos de pressão e vigilância direta sobre agências do estado, ademais de canais de participação eleitoral, mas também as associações “corporativas” de diferentes tipos atuam como instrumentos de mobilização e participação no processo eleitoral-territorial.

Seria talvez adequado, como quer que seja, concluir estas notas com a indicação tentativa e breve de certas maneiras pelas quais mecanismos próprios dos dois subsistemas poderiam mesclar-se no que se refere ao controle das diferentes subdivisões do sistema público anteriormente apontadas, ou seja, os órgãos dedicados à regulação, os órgãos públicos destinados à prestação de serviços, as empresas estatais e as grandes empresas ou corporações pseudoprivadas.

A primeira observação que cabe fazer, parece-nos, e que se dirige sobretudo às agências de regulação que se multiplicam na órbita do execu-

tivo, é que a forma mais simples de controle do estado em certos casos consistiria — ecoando, de maneira um tanto especial, a máxima liberal clássica — em ter o estado regulador ausente das áreas em questão. Não queremos com isto tanto propor que haja áreas específicas das quais o estado deva estar excluído de uma vez por todas, embora a proposição a rigor nos pareça válida, mas antes destacar dois pontos. Primeiro, o de que, no limite mais extenso possível, preservado apenas o que determine o resíduo irremovível de considerações de competência ou qualificação técnica e de eficiência, a atividade de regulação deve ser uma prerrogativa do poder legislativo. Segundo, o fato simples de que boa parte da produção regulatória de diversos órgãos da estrutura do poder executivo brasileiro corresponde apenas à manifestação da velha tradição cartorial anteriormente mencionada, revigorada em virtude do impulso autoritário e centralizador de pós-64. Afortunadamente, há indícios de que esta é uma área em que o processo de “abertura” pode produzir alguns frutos rapidamente, não apenas com as medidas de desburocratização que se anunciam, mas também com a sensibilidade que parece criar-se em certas áreas para as vantagens da “desburocratização”. Note-se que não se trata aqui de prescrever a “desregulação” como medida geral para diferentes campos ou áreas de problemas, nem tampouco de fazer coro com a “desestatização” tal como reivindicada por certos interesses. Note-se ainda que a recomendação aí contida não redundaria necessariamente em deslocar do setor público para o setor privado as atividades correspondentes, pois em muitos casos o empenho regulador do estado tem se revelado um obstáculo à eficiência de organismos vinculados ao próprio estado o que se pode ilustrar com o caso de órgãos subordinados ao MEC, como as universidades públicas.

Tanto na esfera das atividades de regulação, contudo (mesmo presumindo que tais atividades, no âmbito do executivo, se restrinjam ao resíduo inevitável anteriormente mencionado), quanto nas três esferas restantes, correspondentes às sub-divisões do setor público aqui mencionadas, coloca-se o problema de assegurar critérios adequados de participação dos interesses afetados tendo em vista o objetivo de controle democrático. Um ponto de partida para o exame sistemático do problema é propiciado pela análise de Dahl em *After the Revolution*, onde, com referência especificamente à grande corporação privada, três tipos de controle são propostos: (a) controles *internos*, isto é, os que se traduzem na própria estrutura interna de decisões da corporação, incluindo-se formas como a autogestão pelos trabalhadores ou mecanismos pelos quais se assegura voz na direção a interesses externos afetados; (b) controles *externos*, que provêm diretamente do pró-

prio desempenho da corporação em seu ambiente, particularmente os de natureza econômica; e (c) controles *governamentais*.¹⁰ Se consideramos que controles governamentais podem incluir tanto a participação dos representantes de órgãos aos quais determinada entidade se subordina quanto a fiscalização direta ou indireta pelo legislativo ou judiciário, e se tomamos “controles externos” como significando (além do aspecto estritamente econômico, que pode mostrar-se mais relevante em certos casos que em outros) todo o conjunto de controles indiretos correspondentes à opinião pública e à arena própria dos partidos políticos e grupos de pressão, torna-se então possível procurar aplicar às subdivisões do setor público que nos ocupam uma combinação peculiar de tais controles de acordo com a posição em que se encontrem na escala que vai de maior a menor distanciamento ou autonomia em relação ao núcleo do poder executivo propriamente. Assim, a prescrição com respeito aos órgãos estritamente de regulação incluiria, além da fiscalização legislativa, alguma forma institucionalizada de se assegurar voz aos setores regulados nas deliberações correspondentes. Nos órgãos produtores de serviços diretamente dependentes do executivo, prever-se-ia a intensificação do controle direto do legislativo (no limite, através de funcionários dotados de atribuições análogas à do *Ombudsman* sueco), concomitantemente com a possível institucionalização de formas de representação direta da comunidade nos processos decisórios. Tais formas, que já encontram antecedente antes precário em experiências como, por exemplo, a de representação da comunidade nos conselhos superiores de algumas universidades, mesclariam, de maneira particular em cada caso segundo os requisitos de qualificação que a atividade em questão acarrete ou não, critérios territoriais e corporativos de recrutamento e seleção (sendo mesmo concebível em certos casos, como sugere Dahl em outro contexto e como já se verifica na esfera do judiciário, a seleção por sorteio). Nos casos restantes, finalmente, das empresas estatais e das grandes corporações privadas, caberia contemplar, em certas circunstâncias, a intensificação de controles governamentais provenientes do próprio executivo, concomitante ou complementarmente com mecanismos como os anteriores ou mesmo com mecanismos de co-gestão destinados a estender ao interior dos mini-estados a que com frequência tais corporações correspondem alguns dos ingredientes da condição de cidadão.

10) Ibid., pp. 137 ss.

V

Como contrapeso final ao que pode soar como o delírio democratizante dos parágrafos acima, uma palavra de cautela. Além de o dilema da *autoridade* democrática conter em uma de suas pontas a necessidade de resguardar a capacidade de decisão e de ação eficiente por parte do estado, é preciso ter em mente que não só do estado cabe cobrar responsabilidade. Ao contrário, se bem construído e moldado, é possível ter nele um fator de equilíbrio contra a irresponsabilidade ocasional de forças sociais que nem sempre serão, como se mostra em análises do caráter algo selvagem do movimento de classe média que se tornou conhecido nos Estados Unidos como o *Proposition 13 Movement*, aquelas que controlam as alavancas do poder privado.¹¹

11) Veja-se C. Frederick Stoerker, “The Proposition 13 Movement: A Majority Movement for Increased Political Power”, trabalho apresentado ao 11º Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política, Moscou, 12 a 18 de agosto de 1979.