
APRESENTAÇÃO

Conselho Editorial

O Estado tem de ser repensado; há cada vez menos dúvidas quanto a isto. E as grandes linhas do Estado emergente não vão ser definidas por um ideal concebido em gabinete. Um conjunto de mudanças sociais, avolumam-se no dia-a-dia, e forçam o aparelho do Estado a operar mudanças profundas.

Ninguém tem ilusões quanto às resistências. Enquanto as tecnologias mudam com um ritmo jamais conhecido em outras épocas do desenvolvimento da humanidade e a própria cultura passa a evoluir com certa rapidez, as instituições avançam penosamente, arrastando o imenso acúmulo de interesses cruzados, de rotinas burocráticas e de legislações acumuladas.

A verdade é que todos os que de uma forma ou outra entram em contato com a máquina do Estado, e hoje isto envolve praticamente qualquer cidadão, sentem uma imensa vontade de dar uma “chacoalhada” em geral nesta árvore, de transformar profundamente a sua concepção, o seu modo de funcionar, a própria filosofia que preside as suas atividades.

As diferentes concepções que surgem em termos de se repensar o

Estado, ou de reinventar o governo como se tem dito, não surgem sempre de divergências quanto ao resultado, e sim do fato que segmentos diferentes da sociedade têm uma visão diferente de como o Estado atual lhes pesa. Para uns torna-se insuportável o ônus do imposto, enquanto para outros é mais insuportável a complexidade burocrática desnecessária. É natural que o empresário que tira o lucro de sua empresa e recorre a serviços privados, ache que o Estado é “grande”. É igualmente natural que a família pobre que depende de escola, saúde e transporte públicos ache que é insuficiente. Mas ambos acham que deve funcionar melhor.

A existência de diferenças profundas entre os interesses dos diversos segmentos sociais não que dizer que se deva continuar a acumular complexidades no aparelho estatal, buscando um nicho para cada grupo social. Esta visão corporativa, que transformou o Estado em loja de departamentos, onde cada um tem formalmente os seus interesses atendidos, ao mesmo tempo que o conjunto não funciona, é que deve ser ultrapassada, buscando-se um Estado mais democrático, mais ágil, mais transparente. Em outros temos é na flexibilidade do funcionamento,

mais do que na acumulação de feudos particularizados, que devem ser buscadas as alternativas.

Neste sentido, no conjunto de textos que compõem este número da Revista do Serviço Público, não se busca o detalhamento de propostas de organização. Procura-se as diferentes concepções de Estado, as diferentes formas de “reinventar o governo” que existem na alma de todos nós. Trata-se de textos curtos, que vão direto aos pontos centrais da questão, do modo como são sentidos em diversos setores da sociedade.

Do Encontro Nacional: Função Pública, Estado e Sociedade, realizado pela ENAP em meados de 94, aproveitamos alguns textos inéditos editorialmente e dentro desse contexto visualizado: idéias claras, polêmicas, com proposições coerentes. Ao solicitarmos as demais colaborações, submetemos algumas idéias também provocadoras, referentes ao pano de fundo de mudanças que hoje vivemos:

1. Há um cansaço geral quanto às “árvores de natal” ideológicas, que nos prometem de um lado, com estatização e planejamento, a tranquilidade social, e de outro, com privatização e mão invisível, a prosperidade. A primeira nos deu um gigantesco encalacramento burocrático, a segunda nos levou à mais dramática acumulação de injustiças sociais que a humanidade já conheceu. Aqui não há vencidos nem vitoriosos. Por enquanto, a

vencida é a própria humanidade. Trata-se de buscar um pragmatismo democrático que nos permita efetivamente enfrentar os problemas, de articular os objetivos econômicos com condições sociais e ambientais sustentáveis.

2. A dinâmica das polarizações está inevitavelmente no centro do processo. Hoje nenhuma pessoa em sã consciência fala de “bolsões” de pobreza, quando os “bolsões” se referem a cerca de 3,2 bilhões de pessoas, 60% da humanidade, que sobrevivem com uma média de 350 dólares por ano, menos da metade do triste salário mínimo brasileiro por mês. Isto quando o mundo produz 4.200 dólares por pessoa e por ano, portanto amplamente o suficiente para todos viverem com conforto e dignidade, houvesse um mínimo de lógica distributiva. Este problema é particularmente importante para nós, já que somos o país hoje que tem a distribuição de renda mais absurda do mundo: 1% de famílias mais ricas no Brasil auferem 17% da renda do país, enquanto os 50% mais pobres, cerca de 75 milhões de pessoas, auferem cerca de 12%. O Estado moderno não pode se limitar a gerir racionalmente o absurdo. A reforma do Estado tem um “norte” fundamental: humanizar e reequilibrar a sociedade.

3. Vivemos uma profunda revolução tecnológica. Nos últimos vinte anos, acumularam-se mais conhecimentos tecnológicos do que em toda a história da humanida-

de. Isto tem um lado positivo, sem dúvida, pela produtividade crescente que conseguimos, pelos avanços na saúde, na informação e tantos outros. Mas a verdade é que o dramático avanço tecnológico, sem um avanço comparável em termos institucionais, se torna explosivo para a humanidade: gigantescos barcos de pesca industrial limpam os mares sem se preocupar com o amanhã, a química fina e os transportes modernos levaram à constituição de uma gigantesca indústria da droga que destrói centenas de milhões de pessoas, milhares de laboratórios ensaiam hoje manipulações genéticas sem nenhum controle ou regulamentação, armas cada vez mais letais são vendidas de maneira cada vez mais irresponsável, a tecnificação da agricultura está destruindo os solos do planeta e assim por diante. Em outros termos, quando o homem maneja instrumentos tecnológicos de impacto planetário, não pode mais resumir a sua filosofia de organização social na sobrevivência do mais apto, na "vença o melhor". Melhorar radicalmente a nossa capacidade de governo tornou-se uma questão de sobrevivência.

4. Os dramáticos avanços tecnológicos encolheram o planeta de maneira impressionante. A telemática permite que hoje qualquer biblioteca de bairro possa acessar bancos de dados de qualquer parte do mundo, a custos reduzidíssimos, criando um espaço científico integrado mundial.

Os mercados financeiros internacionais permitem a transferência diária de cerca de um trilhão de dólares sem nenhum controle dos bancos centrais que têm uma esfera de atuação fundamentalmente nacional. Em outros termos, a economia, a mídia e uma série de outras áreas se mundializaram, enquanto os instrumentos de regulação continuam de âmbito nacional, criando um gigantesco espaço de vale-tudo internacional. Isto põe a nu um gigantesco espaço de perda de governabilidade, mal compensado por reuniões internacionais hoje quase permanentes, como as da Eco-92, do Cairo sobre demografia, de Copenhague em 1995 para discutir o drama social da humanidade e assim por diante. A articulação está cada vez mais presente nas nossas políticas, e o Estado moderno tem de ser repensado também neste enfoque.

5. As tendências não podem se resumir de forma simplificada na globalização ou na formação de blocos. Na realidade estamos assistindo a um profundo reordenamento dos espaços do desenvolvimento. Este reordenamento envolve sem dúvida uma crescente necessidade de regulação mundial, na medida em que uma série de atividades se dão hoje em escala mundial e têm impacto planetário, os blocos não aparecem como solução global, e sim como forma articulada para grupos de economia melhorarem a sua incorporação ao espaço mundial. Na prática, os blocos realmen-

te existentes levam a uma dominância esmagadora das economias mais avançadas. Em outro nível, o Estado nacional precisa ter as suas funções revistas. Na boa expressão das Nações Unidas, o Estado nacional é pequeno demais para certas coisas e grande demais para outras. Em outro nível ainda, constata-se um reforço significativo do espaço regional, sobretudo quando coincide com diferenças étnicas ou culturais significativas. Por outro lado, constatamos que as grandes metrópoles mundiais estão adquirindo um peso novo no processo de gestão das nossas sociedades, como pólos de um conjunto de atividades internacionalizadas, e como articuladoras das políticas internas. Enfim, num mundo urbanizado, em que tudo está inter-conectado, não há razão para o essencial dos problemas do nosso cotidiano, a escola, a saúde, a pequena produção etc., não sejam regulados diretamente pelos interessados, a população, através das instâncias locais. Assim é o conjunto do espaço de regulação que está sendo reordenado, exigindo uma revisão em profundidade da articulação dos diversos níveis.

6. As concepções globais e simplificadoras têm limites cada vez mais evidentes: em particular privatizar ou estatizar constituem ferramentas demasiado amplas e toscas para resolver os problemas. A tendência tão satisfatória em termos psicológicos de cada cidadão definir o "culpado global", e em geral se trata do Estado, não avan-

ça no sentido de soluções. Na realidade precisamos ultrapassar o enfoque de culpas, para desenvolver o enfoque de reengenharia institucional que aponte para novas formas de funcionamento, para uma nova cultura administrativa que deverá tocar todas as áreas, tanto pública como privada e público-comunitária.

7. A soluções não podem ser as mesmas para as diferentes áreas de reprodução social. Cada vez mais toma-se aparente que a área social, as atividades produtivas, os sistemas de intermediação financeira e as grandes infra-estruturas econômicas deverão ser regulados de maneira diferenciada. Algumas são de âmbito essencialmente comunitário, outras de iniciativa privada tradicional, outras ainda típicas do Estado central, sendo portanto necessária uma articulação de soluções diferenciadas. Por outro lado, é necessário diferenciar gestão, controle e propriedade. Um serviço público pode ser de propriedade pública, ser gerido de forma privada e com controle e definição de políticas por parte da comunidade usuária. Em outros termos, para além do debate ideológico simplificador, se apresentam articulações complexas e adequadas a realidades diferenciadas.

8. As soluções não são mais estáticas. Neste mundo em rápida evolução, trata-se de encontrar formas de gerir a mudança, e não mais uma situação. Gerir a mudança implica flexibilidade, e esta impli-

ca descentralização e participação, de forma que os diversos problemas possam ser resolvidos de maneira rápida e adequada à medida que evoluem. Hoje o monopólio privado da mídia e da informação é tão inviável como o monopólio estatal sobre todas as áreas das telecomunicações. Em termos práticos, isto implica mais democracia, espaços de elaboração de consensos em torno dos problemas chave da sociedade.

9. A urbanização acabou com o tempo em que as decisões do Estado podiam ser tomadas no governo central. Hoje, com a urbanização generalizada, as cidades grandes, pequenas ou médias, têm como responder aos problemas simples do cotidiano dos cidadãos, e torna-se cada vez mais absurdo esperar consultas infundáveis dos diferentes escalões do poder. Assim, o exercício do poder deve aproximar-se do cidadão, trazendo transformações profundas à pirâmide que hoje constitui a hierarquia de decisões na área pública. E o controle burocrático pelo nível hierárquico superior, que nos leva a um sistema infundável de fiscais, controlados por sua vez por outros fiscais, tende a ser substituído pelo controle do usuário em função dos resultados práticos da gestão.

10. A própria máquina da administração pública tem os seus corporativismos, a sua cultura institucional e o problema deve ser enfrentado de frente. É preciso criar sistemas de controle de produ-

tividade dos serviços, instituir sistemas permanentes de formação do funcionário, assegurar a transparência através das redes de acesso informatizado às informações, organizar as associações de usuários de forma a criar contrapesos externos ao corporativismo interno.

11. Repensar o Estado não pode mais ser um repensar “de dentro” do Estado, envolvendo somente técnicos de administração pública. Trata-se de envolver crescentemente os usuários, os “clientes”, já que em última instância esta máquina pertence a todos nós.

O desafio consiste em diferenciar as situações, e criar condições de respostas efetivas que ultrapassem as simplificações globalizantes. Deixar de lado as culpabilizações simplistas, e buscar as parcerias e articulações de interesse que permitam viabilizar novas soluções. Encontrar formas democráticas, descentralizadas e participativas que modernizem a gestão sem deixar-se atrair pela eficiência de curto prazo do autoritarismo. Concentrar-se na humanização da sociedade, sem perder de vista a viabilização econômica.

O esforço solicitado dos nossos articulistas, foi o de descrever, em poucas páginas, não o detalhe de propostas complexas, mas a “tônica”, o “norte” das soluções mais adequadas, frente aos problemas essenciais.