

RSP

revista do
serviço público

ANO 45 • VOL 118 • Nº 3 • SET/DEZ 1994

ISSN 0034-9240

QUE FAZER

**NOVAS TENDÊNCIAS
INSTITUCIONAIS NA
GESTÃO DOS ÓRGÃOS
PÚBLICOS**

João Cláudio Todorov

**DESCENTRALIZAÇÃO E
CIDADANIA: DESAFIO
DO PODER LOCAL**

Salete Silva

**NOTAS SOBRE A
REFORMA DO
ESTADO**

Páble Wanderley Reis

**O MERCOSUL NO
CONTEXTO DA
INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Clarice Pachman

**O ESTADO NACIONAL
NO CONTEXTO DA
INTERNACIONALIZAÇÃO**

Roberto Prata

**DEMANDAS SOCIAIS E
RECONSTRUÇÃO DO
ESTADO**

Indiana Pinheiro Fonseca Rodrigues

**ESTADO VERSUS
SOCIEDADE CIVIL**

João Arthur Giannotti

**REINVENTANDO O
GOVERNO**

Guilherme ASM Domingos

**DESCENTRALIZAÇÃO:
CENÁRIOS E
PERSPECTIVAS**

Therese Larque Lobo

**AS ONG'S E AS POLÍTICAS
PÚBLICAS NA CONSTRUÇÃO
DO ESTADO DEMOCRÁTICO**

Silvia Cecilio Bava

A DESORDEM FEDERAL

Ana Maria Barcellos Mallin

**ESTADO E SOBERANIA
NA ERA DO
KNOW-WARE**

Olsson Schwartz

PRESIDENTE DA ENAP
OG ROBERTO DÓRIA

DIRETORIA DA ENAP
MARIA LISBOA DE OLIVEIRA
RENATO LOES MOREIRA
VERA LÚCIA PETRUCCI

COORDENADORA DO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO, INFORMAÇÃO E DIFUSÃO
GRACILIANO RAMOS - CDID
ADELAIDE RAMOS E CÔRTE

CONSELHO EDITORIAL

ADELAIDE RAMOS E CÔRTE
ANTONIO AGENOR BRIQUET DE LEMOS
JOSÉ MENDES DE OLIVEIRA
LADISLAU DOWBOR
MARIA HELENA DE CASTRO SANTOS
OG ROBERTO DÓRIA (Presidente)
OSWALDO HENRIQUE PINTO DE FARIAS (Secretário-Executivo)

CONSELHO CONSULTIVO

ABIGAIL OLIVEIRA CARVALHO	MARCO AURÉLIO NOGUEIRA
ALEXANDRINA S. DE MOURA	MARCUS ANDRÉ B. C. DE MELO
ARMANDO S. M. DA CUNHA	MARIA HELENA G. DE CASTRO
ASPÁSIA CAMARGO	MILTON SANTOS
ELI DINIZ	PAULO R. HADDAD
FÁBIO WANDERLEY REIS	PAULO ROBERTO MOTTA
HELGIO TRINDADE	REGIS DE CASTRO ANDRADE
HÉCTOR HERNÁN G. OSORIO	RIZIO FRANCISCO V. BARBOSA
IGNACY SACHS	SILVIA REGINA C. SALGADO
INDIANA PINHEIRO F. RODRIGUES	SILVIO CACCIA BAVA
JOÃO CLAUDIO TODOROV	SIMON SCHWARTZMAN
JOÃO GERALDO P. CARNEIRO	TÂNIA FISCHER
LUIS MILANESI	VILMAR FARIA
MARCEL BURSZTYN	

revista do
serviço público

Revista do Serviço Público	Brasília	ano 45	vol. 118	nº 3	234 p.	1994
----------------------------	----------	--------	----------	------	--------	------

REDAÇÃO E REVISÃO:

Renato Ferraz

COORDENAÇÃO EDITORIAL:

Oswaldo Henrique Pinto de Farias

TRADUÇÃO:

Cyntia Garda e Eduarda Sahlit (Inglês)

Dora Liz Velásquez (Espanhol)

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA E CAPA:

José Antonio de Araújo

Milton Furlan

Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

SAIS - Área 2-A - CEP 70610-900 - Brasília/DF

Fone: (061) 245 7878

Fax: (061) 245 5498

© ENAP, 1981

Tiragem: 2.500 exemplares

Correspondência e assinaturas:

ENAP / Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos

Fone: (061) 245 6093 e 245 7878, ramal 234

Assinatura: R\$ 24,00

Números avulsos: R\$ 8,00

Desta edição 500 exemplares estão reservados a cortesia institucional.

Revista do Serviço Público / Fundação Escola Nacional de Administração Pública . --
vol. 1, n.º 1 (nov. 1937) - vol. 118, n.º 3 (set/dez 1994). Brasília : ENAP, 1937 -

quadrimestral

ISSN: 0034 - 9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP. Publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida entre 1975 a 1981. De 1981 a 1988 publicada trimestralmente. Em 1989 periodicidade quadrimestral. Interrompida de 1989 a 1993.

CDD: 350.0005

CDU: 35 (05)

Os conceitos emitidos nos trabalhos apresentados são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução da matéria aqui publicada, desde que citada a fonte.

■ APRESENTAÇÃO

5

E N S A I O S

■ ESTADO VERSUS SOCIEDADE CIVIL	José Arthur Giannotti	11
■ NOTAS SOBRE A REFORMA DO ESTADO	Fábio Wanderley Reis	17
■ SER OU NÃO SER: EIS A QUESTÃO DO ESTADO BRASILEIRO	Marcel Bursztyjn	27
■ REFORMA DO ESTADO NO CONTEXTO DA TRAJETÓRIA POLÍTICA BRASILEIRA	João Paulo M. Peixoto	37
■ ESTADO, TRANSNACIONALIDADE E POLÍTICAS GLOBAIS	Alexandrina Sobreira de Moura	51
■ O NOVO ESTADO, GESTÃO E GOVERNABILIDADE	Roberto Nicolau Jeha	59
■ SER E COMO SER... EIS A QUESTÃO: A MUDANÇA NECESSÁRIA NOS ESTILOS DE GESTÃO PÚBLICA	Héctor Hernán González Osorio	65
■ DEMANDAS SOCIAIS E RECONSTRUÇÃO DO ESTADO	Indiana Pinheiro F. Rodrigues	73
■ NOVAS TENDÊNCIAS INSTITUCIONAIS NA GESTÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS	João Cláudio Todorov	81
■ REINVENTANDO O GOVERNO	Guilherme Afif Domingos	91
■ AS ONG'S E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO	Silvio Caccia Bava	97
■ O ESTADO NACIONAL NO CONTEXTO DA INTERNACIONALIZAÇÃO	Roberto Freire	101
■ PAPEL E AÇÃO DO ESTADO NO COMÉRCIO EXTERIOR	Roosevelt Baldomir Sosa	109
■ O MERCOSUL NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL	Clarice Pechman	117
■ DESCENTRALIZAÇÃO: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS	Thereza Larque Lobo	123
■ DESCENTRALIZAÇÃO E CIDADANIA: DESAFIO DO PODER LOCAL	Salete Silva	129
■ ESTADO E SOBERANIA NA ERA DO KNOW-WARE	Gilson Schwartz	137
■ ALÉM DO ESTADO E DO MERCADO: A BUSCA DE NOVOS PARÂMETROS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO	Maria Nélida G. de Gómez	143
■ DEMOCRATIZAÇÃO DA MÍDIA: REDEFINIÇÃO DAS RELAÇÕES COMUNIDADE/ESTADO/INFORMAÇÃO	Dilermando Allan Filho	153
■ A DESORDEM FEDERAL	Ana Maria Barcellos Malin	161
■ OS SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO DOCUMENTAL DO PODER EXECUTIVO	Grupo de Trabalho	169

■	DEGRAU INFORMACIONAL	Justino Alves Lima	179
■	UM TEXTO E VÁRIOS PERSONAGENS: UM PROJETO DE INFORMAÇÃO EM DISCUSSÃO	Sílvia R. Costa Salgado	187
■	NOVO HORIZONTE DE VALORIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS	Ruy Fabiano	199

ESTUDOS & PESQUISAS

■	A QUESTÃO FEDERATIVA E A REFORMA FISCAL	Fundação Getúlio Vargas	207
■	ESTUDO EXPLORATÓRIO DAS FUNÇÕES GERENCIAIS NO SETOR PÚBLICO	Instituto Estadual de Desenvolvimento de Recursos Humanos (IEDRHU/MG)	211

R E S E N H A S

■	PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS GOVERNOS LOCAIS	Suzana Moura	215
■	LICITAÇÕES E CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	Oswaldo Henrique P. de Farias	219

Í N D I C E S

■	REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO - 1994		221
---	-----------------------------------	--	-----

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 termos 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. As 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-

vidade 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.

ESTADO VERSUS SOCIEDADE CIVIL

José Arthur Giannotti

É muito importante a maneira pela qual passamos a nos comportar diante do que está acontecendo no Brasil hoje. Eu tenho a impressão de que estamos como diante de uma paisagem cinzenta, o que permite duas atitudes bem opostas. Ou nos comprazemos em ver como é que as formas estão sendo mais ou menos nebulosas, ou ficamos atentos para as novas formas que estão aparecendo. Estou muito otimista. Acredito ser possível que nasça um novo Brasil, a partir dos últimos movimentos sociais e políticos a que acabamos de assistir. E tudo isso depois de uma década de crise. Se agirmos corretamente, a despeito da dificuldade das tarefas, e mantivermos posições políticas e debates claros, poderemos dar um grande passo adiante. E para isso cabe abandonar o maniqueísmo. Não tem sentido nenhum discutir apenas se precisamos de um Estado grande ou um Estado mínimo. Não tem sentido nenhum, ao sermos obrigados a incorporar aspectos do liberalismo na nossa vida política, começarmos a gritar por todos os lados que

Os últimos movimentos sociais e políticos a que acabamos de assistir nos fazem crer ser possível nascer um novo Brasil. Para tanto, é preciso agir corretamente, a despeito da dificuldade das tarefas, e manter posições políticas e debates claros. É preciso abandonar o maniqueísmo estatal, dualidades espúrias e polarizações pouco produtivas. O Estado como sistema político não é reflexo da sociedade. A idéia de que a boa política se faz através da sociedade, funcionando como batalhão organizado é falaciosa, porque a sociedade moderna estabeleceu entre Estado e sociedade um vácuo, na ausência do qual pode-se incorrer em um Estado autoritário.

desse modo estamos adotando uma política neoliberal no plano econômico. Porque isso simplesmente é falso. Portanto, o meu primeiro alerta vai no sentido de abandonar dualidades espúrias e polarizações pouco produtivas. E como estamos em ano eleitoral, parece que este perigo aumenta. Se uma oposição purifica o sistema, à medida que os debates e as escolhas poderão ganhar maior

importância e mudar nossa realidade nacional, não é por isso que vale a pena fazer oposição pela oposição. Porque se, ao contrário, ficarmos enlameando o outro, voltaremos aos velhos tempos, onde o pior inimigo é o mais próximo, como acontecia com a UDN e o PSD. Se nós começarmos, hoje, a sujar o outro porque estamos próximo dele, para unicamente ganhar vantagens marginais, simplesmente estamos liquidando as possibilidades de governabilidade. E, pior ainda, deixando de reconhecer o que está havendo de novo neste país.

Mas, vamos ao tema. Todos estão sublinhando a necessidade de inserção internacional de nossa economia. Já se disse que ela está inserida. E é verdade. O problema é saber se bem ou mal inserida. Minha impressão é que está mal. Sabemos ainda mais que essa inserção vai nos levar a um novo padrão de desenvolvimento, mas com problemas estruturais extremamente graves, notadamente a questão do emprego. Basta lembrar que a comunidade europeia hoje tem um desemprego estrutural de 12% e a Espanha, em particular, de 20%. E isto não se resolve facilmente. Mas sabemos que até mesmo para os deserdados do nosso país é melhor uma política econômica conservadora do que política nenhuma, pois é alto o custo social da não-política. Sabemos além disso que, no caso do Brasil, a esse previsível desemprego estrutural soma-se um débito

social acumulado durante todos esses anos. Isto significa que precisamos considerar que o novo Estado só pode ser um Estado de bem-estar social. No momento em que o *welfare state* está em crise no mundo todo, no momento em que não conseguimos estabelecer nosso próprio Estado-providência, sabemos que este Estado, para funcionar como alavanca gerando riqueza nacional ou orientando as classes empresariais, precisa também ser um Estado que vai levar em consideração a enorme massa de população que está fora do mercado e sofre duma miséria crescente. Não podemos deixar de nos escandalizar quando brasileiros passam a comer carne humana nos lixões. Se não houver um propósito claro de que o *apartheid* social deva ser considerado um problema desde já, não haverá política digna e moderna, mas apenas repetição de nossos velhos cacocetes políticos.

Gostaria ainda de tocar num segundo ponto, e o farei em termos lógicos. O consenso não se faz no nível das opiniões, mas no nível do juízo. Esta é uma tese wittgensteiniana. O que isto significa? Tomo o caso clássico do contrato social. Pessoas reunidas chegariam a uma opinião a respeito de determinadas coisas e passariam à ação: se nossa segurança está ameaçada, vale a pena transferir nossa liberdade a um soberano que nos proteja. Mas só isso não cria um Estado. Mesmo na lógica, uma proposição somente

vem a ser verdadeira se levar em conta seus efeitos. Seria impossível convencenarmos que aquela barra de platina que está no Museu de Artes e Ofícios em Paris fosse o metro, enfim, que um objeto viesse a ser padrão de medida, se os comprimentos medidos variassem a cada mensuração. O resultado da ação faz parte do pressuposto da opinião verdadeira ou falsa. Por isso é que uma direita ou uma esquerda meramente programática sempre serão lesadas. Os programas ficam no vazio e são esquecidos rapidamente. Cabe tentar outra atitude em relação a nossos consensos e a nossas alianças.

Tomo um exemplo extremamente efetivo. Como se formou a Câmara Setorial Automobilística? Do ponto de vista tradicional da esquerda, capital está de um lado e trabalhador de outro. Mas, diriam, não desapareceu a oposição entre as classes? Não creio nisso, pois se fosse assim, se já houvesse um consenso sobre como conciliar os conflitos de classe, nosso escandaloso *apartheid* social teria sido sanado. Embora distorcida, acredito que a luta de classes continua. Mas como foi possível um consenso entre trabalhadores e capitalistas na indústria automobilista? Porque não se procurou um consenso inicial, mas linhas de convergência que pudessem afunilar as opiniões e chegar a uma ação conjugada.

Ao saber que a indústria automobilística transnacional iria retirar a

planta de São Paulo, o que fez Vicentinho? Foi para Detroit, negociou a permanência das indústrias automobilísticas no Brasil, lá no ABC. Voltou e começou uma conversação entre o sindicatos patronais, sindicatos dos trabalhadores e governo. Tinham um acordo prévio de opiniões? Não. Mas sabiam que a identidade deles, a individualidade, a existência deles como trabalhadores ou como empresários estava ameaçada. Este episódio simboliza nossa situação atual. Sabemos que vamos também disputar. Mas existem linhas de convergência que nos permitem sair desse impasse em que estamos mergulhados, e existe um horizonte convergindo no futuro.

E isso me leva ao terceiro ponto a ser discutido. Falamos muito de Estado como governo. Mas gostaria de lembrar que o Estado também comporta um lado político extremamente importante. É o lado do Estado que se reporta à sociedade. Mas o Estado como sistema político não é reflexo da sociedade. E vale a pena insistir bastante nisso. Porque se não dermos autonomia ao Estado como tal, ao sistema político como tal, não reconhecermos que existem leis próprias na política moderna, terminaremos emperrando o funcionamento dessa relação do Estado com a sociedade civil. E assumiremos posições equivocadas diante das crises que nos corroem. Por que sublinho este ponto? O sistema político numa sociedade tradicional de classe não é um sistema

em que cada partido constitua uma espécie de imagem de uma força social determinada. Por dois motivos. De um lado, porque a sociedade contemporânea, ao se transformar numa sociedade de massa, incorporou nos seus poros uma quantidade enorme de pessoas que estão fluando em torno das organizações comunitárias políticas e terminam por negar a própria política. Isto não acontece apenas no Brasil. Nos Estados Unidos, a participação política não obrigatória faz com que uma eleição seja decidida por uma parcela muito reduzida da população. Mas a democracia deixa de funcionar, pelo menos do ponto de vista da eleição? Não. Essa idéia de que uma boa política requer toda a sociedade participando como batalhões organizados, a meu ver, não corresponde às exigências do mundo moderno e pode se tornar perigosa quando é implantada pela força, constituindo assim fonte de autoritarismo.

A sociedade contemporânea, de outro lado, cria um vácuo entre o Estado, como sistema político, e a própria sociedade civil. Isso é um fato: pode ser bom ou ruim; depende de como funciona o próprio sistema político. Se tentarmos corrigir esse fenômeno através de partidos extremamente ideológicos, absolutamente comprometidos com suas opiniões e que recusem a própria idéia de representação, por exemplo, aproximando-se do mandato imperativo, um deputado passaria

a agir como se fosse um representante de uma firma comercial, e assim se estiolaria o terreno da negociação política. A não-política é uma forma perversa de política.

A encenação da vida social brasileira feita pela política é que liga a vontade de cada um de nós, a soma das vontades isoladas, com aquilo que se chamava classicamente de vontade geral. A vontade nacional não é a soma dos interesses de cada um de nós, e não é apenas pelo voto da maioria que se obtém uma vontade nacional. Pelo contrário. Nas últimas eleições temos assistido a um fenômeno muito interessante. Muitas vezes um candidato ganha a eleição na última semana. Uma espécie de vendaval passa pela cidade, pelo estado, pela nação, e um determinado candidato passa a representar uma série de aspirações e de frustrações, e assim vence. De sorte que a maioria também depende de uma espécie de encantamento, de encenação do todo. Em contrapartida, isto torna o sistema político muito frágil, nem tanto porque os partidos são frágeis, mas antes de tudo por causa de sua volatilidade. Lembremos, porém, um dado muito interessante, obtido por uma pesquisa feita no Cebrap sobre o Congresso Nacional: a despeito da enorme variação dos partidos, a despeito de 168 deputados terem mudado de partido na última legislatura, quando se consulta o gráfico das votações ele se mostra muito coerente. Os parlamentares votam coerentemente com suas ideologias e com

seus interesses. A política, a despeito de ter se tornado essa bandalheira que conhecemos, é mais representativa do que a gente gostaria que ela fosse. E como vai continuar se mantendo esse tipo de representação encantada - por certo a ser melhorado por uma nova legislação eleitoral - é preciso que tenhamos o máximo cuidado em fazer dela uma atividade que realmente nos diga respeito. Não necessariamente uma forma militante. Acredito, por exemplo, que um intelectual agora deve ser menos militante e participar de forma muito mais analítica, cuidar de ver como essa nova sociedade está surgindo. Ver como candidatos estão mostrando aspectos positivos ou negativos em relação ao próprio fortalecimento do sistema político é melhor do que se engajar de corpo e alma, a fim de que este ou aquele seja eleito. Porque o importante é que o sistema político brasileiro renasça depois do último vendaval e ganhe maior função representativa. O Congresso está parado porque é ilegítimo. É ilegítimo porque não está representando os interesses nacionais. Está se mantendo alienado em relação à grandeza e à importância desses problemas. Se analisarmos tema por tema dentre aqueles que estão sendo discutidos, perceberemos neles um lado de farsa. A não ser, isso sim, a enorme luta que se trava pela ampliação da cidadania, entretanto fora do Congresso. Mas gostaria de insistir no outro lado, na necessidade de abandonarmos o precon-

ceito de que se precisa de consensos prévios para poder agir e passarmos a buscar antes de tudo linhas de convergência, a fim de que políticas efetivas no nível da economia, da educação, da ciência e tecnologia, da saúde e assim por diante, possam ser implementadas.

Resumen

ESTADO VERSUS SOCIEDAD CIVIL

Los últimos movimientos sociales y políticos que acabamos de asistir nos hacen creer ser posible el nacimiento de un nuevo Brasil. Para tanto, es necesario actuar correctamente, a despecho de la dificultad de las tareas, y mantener posiciones políticas y debates claros. Es necesario abandonar el maniqueísmo del Estado, dualidades espurias y polarizaciones poco productivas. El Estado como sistema político no es reflejo de la sociedad. La idea de que la buena política se realiza a través de la sociedad, funcionando como batallón es una falacia, porque la sociedad moderna ha establecido entre Estado y sociedad un vacío, sin el que se puede llegar a un Estado autoritario.

Abstract**THE STATE VERSUS
CIVIL SOCIETY**

The recent political and social movements we have just watched make us believe that it's possible that a new Brazil could emerge. For that, it's necessary to act properly, despite the difficulty imposed by the tasks, and maintain clear political positions and debates. It's necessary to abandon the State extremism, futile duality and improdutive arguments. The State as a political system does not reflex society. The idea that good politics is done through society, working like an organized batallion, is false, because modern society has created a vacuum between the State and society, which can cause the appearance of an authoritarian State.

Texto baseado em palestra proferida durante o Encontro Nacional: Função Pública, Estado e Sociedade, realizado na ENAP, Brasília/DF, em abril de 1994.

José Arthur Giannotti é pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP.

NOTAS SOBRE A REFORMA DO ESTADO

Fábio Wanderley Reis

O presente texto foi elaborado em conexão com a participação do autor no Encontro Nacional sobre "Função Pública, Estado e Sociedade", promovido pela ENAP em abril de 1994. Retomam-se aqui, de maneira sucinta, certas idéias que se acham mais elaboradamente expostas em alguns trabalhos anteriores.¹ Tais idéias dizem respeito ao contexto sócio-político em que se coloca, na atualidade brasileira, a questão da reformulação do Estado.

O ponto de partida pode ser a observação de que aquilo que mais explícita e reiteradamente surge como problema quando se considera a questão do papel do Estado tem a ver com a expansão funcional do Estado no período recente, seja no Brasil ou fora dele. O Estado deixa de ser a aparelhagem limitada e reduzida prescrita por certo modelo liberal mais estrito; em vez disso, ele cresce e se diferencia para intervir

Tece considerações sobre o contexto sócio-político em que se coloca, na atualidade brasileira, a questão de uma reformulação do Estado. A indagação crucial é a de como a questão da expansão funcional do Estado se relaciona com a questão da eficiência estatal e da democracia como desideratos.

ativamente nos planos econômico e social. Com relação a essa expansão funcional do Estado, podemos observar que o país vive claramente, no momento, certa esquizofrenia. Por outro lado, em consonância com o triunfo recente do neoliberalismo, existe a demanda de que a atuação sócio-econômica do Estado seja reduzida e que se venha a ter, no limite, o chamado "Estado mínimo", capaz de cumprir com eficiência certas funções tradicionais associadas com a garantia da ordem, da segurança, dos direitos civis e pouco mais que isso. Mas vemos também, por outro lado, os mesmos setores de

¹ Veja, por exemplo, Fábio W. Reis, "Cidadania Democrática, Corporativismo e Política Social no Brasil", em Sônia Draibe e outros, *Para a Década de 90, Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas*, Brasília, IPEA/IPAN, 1989; e especialmente Fábio W. Reis, "Estado Liberal, Projeto Nacional, Questão Social", *Planejamento e Políticas Públicas*, n.º 9, junho de 1993, pp. 145-168.

opinião que pedem o Estado mínimo com frequência reclamarem a ação do Estado no sentido de viabilizar um "projeto nacional". Na verdade, já se tornou mesmo um chavão cansativo a alegação de que parte importante do problema brasileiro da atualidade tem a ver com a falta de "vontade política" para a realização de um projeto nacional, a qual, naturalmente, teria que vir antes de tudo do Estado.

Seja como for, uma indagação crucial é a de como a questão da expansão funcional do Estado se relaciona com a questão da eficiência estatal e da democracia como desideratos. Começando pela lado da eficiência, vemos que a idéia de eficiência supõe fins estabelecidos com alguma clareza para que se possa agir apropriadamente para a realização desses fins. Mas quais são os fins a serem realizados pelo Estado? Fins de quem? Um ponto de tensão surge aqui claramente entre o desiderato de eficiência e o desiderato de democracia. Pois a democracia envolve justamente a *problematização* dos fins, ou seja, o reconhecimento de que, como consequência da multiplicidade de agentes individuais e coletivos envolvidos no processo político, os fins são múltiplos e às vezes mesmo antagônicos — e o Estado, se quiser ser democrático, tem de ser sensível à diversidade dos fins e buscar compatibilizá-los, ou estabelecer prioridades entre eles, por meio de procedimentos que

serão necessariamente, em alguma medida, morosos e emperrados. É possível conceber, a respeito, dois extremos negativos: de um lado, o caso em que o Estado se mostra totalmente aberto e poroso à sociedade e à variedade dos grupos de interesses, com o risco de acabar se transformando numa aparelhagem "balcanizada" que se dispersa no varejo dos interesses corporativos, clientelísticos e "fisiológicos" e, no limite, se torna incapaz de perseguir com um mínimo de eficiência algo que se pudesse pretender definir como o interesse *público*; de outro lado, o Estado que é apropriado de vez por *certo* conjunto de interesses ou certas forças sociais, que passam a definir ditatorialmente os fins a serem buscados, como no regime autoritário que tivemos até há pouco. É claro que o que cabe desejar é um ponto de equilíbrio entre esses extremos, no qual o Estado seja adequadamente sensível e aberto (democrático) sem perder, porém, a capacidade de agir com organicidade e eficiência para a promoção de objetivos públicos e nacionais.

Falar de objetivos *nacionais* (ou do "projeto nacional" que mencionei antes) introduz um desdobramento importante do tema. Pois a pergunta de quais seriam os objetivos nacionais pode, naturalmente, ser respondida de várias maneiras, uma das quais redundaria em se adotar ou propor uma postura propriamente "nacionalista".

Trata-se de fazer nacionalismo? Que a pergunta é pertinente se demonstra com o fato de que vimos ainda agora, na frustrada tentativa de revisão constitucional, o confronto, no Congresso, entre duas correntes de opinião, uma delas mais afirmativamente nacionalista e outra que se opunha a ela e que se poderia chamar, digamos, de "cosmopolita" ou "globalizante". Como se situar diante disso?

Como se sabe, existe certa tradição nacionalista no país que se pode fazer remontar pelo menos à década de 50, com a elaboração teórica que foi então desenvolvida pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), no Rio de Janeiro, durante o governo Kubitschek. A idéia nacionalista se liga claramente, no pensamento do ISEB, com certo modelo de potência autônoma, e o desafio a ser enfrentado é o de reproduzir, de alguma forma, a experiência bem sucedida dos Estados Unidos: trata-se de construir um grande país, economicamente próspero e poderoso, senhor dos seus destinos, capaz de mobilizar recursos para realizar objetivos de natureza diversa tanto interna quanto externamente. Além disso, é decisivo, nessa perspectiva, o acoplamento do esforço de enfrentar as tarefas materiais de realização do desenvolvimento econômico com certa idéia de afirmação da *identidade* coletiva nacional, acoplamento este que aparece muito claramente, por

exemplo, nos trabalhos isebianos de Hélio Jaguaribe: a forma por excelência de nós nos afirmarmos como identidade nacional estaria em promover o desenvolvimento econômico do país. Este era mesmo o critério em função do qual se procurava distinguir o nacionalismo, tal como então formulado, do patriotismo tradicional; em vez dos símbolos ou mitos mais ou menos ingênuos que caracterizam o patriotismo tradicional (nossos bosques são mais verdes, nosso céu é mais azul...), no nacionalismo se trataria de dar expressão conseqüente aos interesses nacionais, entendidos, antes de mais nada, como os interesses passíveis de ser promovidos com o desenvolvimento econômico do país. E ao promover tais interesses e desenvolver o país estaríamos também afirmando adequadamente nossa identidade coletiva - e dando solução, igualmente, ao problema da identidade pessoal, até o ponto em que a identidade pessoal depende de sua conexão com focos coletivos de identidade, tais como a identidade nacional. Em correspondência com isso, supunha-se a existência de uma feliz convergência, elaborada explicitamente por Jaguaribe, entre os interesses que se poderiam imputar a diferentes classes sociais (trabalhadores, empresários etc.), por um lado, e, por outro, os interesses da coletividade nacional como tal. De tal maneira que promover os interesses da coletividade nacional

(o desenvolvimento) seria, para cada classe, a melhor maneira de defender os seus próprios interesses de classe.

É claro que essa perspectiva se contrapõe à perspectiva marxista tradicional, e desde a própria década de 50, como é sabido, ela foi objeto de uma crítica de esquerda, na qual se destacavam os interesses de classe e a dificuldade de conciliação desses interesses. E na atualidade nós temos, obviamente, um quadro internacional novo que torna a perspectiva nacionalista especialmente problemática. Sem falar da derrocada do socialismo (que traz problemas para a própria crítica de esquerda ao nacionalismo...), temos o quadro de globalização econômica, que coloca de maneira aguda a questão da inviabilidade de uma proposta estritamente nacionalista e orientada pelo anseio por formas autárquicas de desenvolvimento. Daí decorrem, naturalmente, certas dificuldades importantes para a junção pretendida, na proposta nacionalista, entre o desenvolvimento econômico ou material do país e problemas de identidade — ou seja, problemas que se pretendessem colocar em termos de uma afirmação “autêntica” da nacionalidade ou da identidade nacional.

Para formular de maneira simples e provocativa algumas dessas dificuldades, pode-se indagar: do

ponto de vista do trabalhador brasileiro, ou do brasileiro pobre em geral, que vê limitadas as suas chances de encontrar emprego e gozar de alguma medida de prosperidade, qual é a relevância, na verdade, de se saber se o sobrenome do capitalista que eventualmente se disponha a empregá-lo é Schmidt, Jones ou Silva? Se a escolha que efetivamente se coloca é a escolha entre a estagnação e a inserção na atual dinâmica do capitalismo mundial, mesmo ao preço de algum sacrifício do controle “nacional” de certas decisões, será realmente o caso de sustentar que considerações de afirmação da identidade nacional, ou até da “dignidade nacional”, devam prevalecer sobre considerações relativas à dignidade *pessoal* dos brasileiros — especialmente os mais pobres — que não encontram condições de desfrutar de níveis decentes de renda, ter saúde e assistência médica, educar-se e educar os filhos etc.? Se o “imperialismo” é inevitável, não seria preferível tratar de tirar o proveito possível da fatal inserção do país no dinamismo capitalista internacional e buscar, eventualmente, “organizar o império”? Se em Washington são tomadas decisões que me dizem respeito ou me afetam, quero votar em Washington! Claro, estamos longe da condição em que fosse possível pensar em algo desse tipo como uma opção realmente viável em toda a extensão de suas implicações. Mas o que me importa

aqui é evitar a contaminação de questões dessa natureza pelo sentido de "pecado" que o acoplamento entre problemas de desenvolvimento material e problemas de identidade nacional tende a acarretar. Afinal, há problemas de desigualdade econômico-social e de relações de dominação que se colocam também no interior do país, no plano das relações entre os seus diferentes estados e regiões. Simetricamente, no que se refere à inserção internacional do país, cabe esperar que o conjunto de problemas relacionados com a identidade coletiva e nacional tenham solução no plano cultural e sócio-psicológico ao qual propriamente pertencem esses problemas. Temos, assim, dois níveis em que as questões envolvidas podem ser tomadas, e que talvez se possam expressar da seguinte maneira: em primeiro lugar, é provavelmente melhor ser um Canadá próspero e culto, mesmo se economicamente dependente e de identidade nacional meio descolorida, do que um Brasil de identidade nacional talvez marcante, mas miserável; mas, em segundo lugar, não há porque presumir que não seja possível combinar uma prosperidade em certo sentido "canadense" (no sentido de ser resultante da inserção algo subordinada e dependente na economia mundial) com a preservação da identidade no plano cultural — vale dizer, com a preservação dos valores associados

com nossa característica multi-racial e miscigenada, com o português do Brasil, o samba de breque ou a modinha de viola, o futebol jogado com malícia e ginga de corpo...

Mas o decisivo é que não se pode pretender preservar os simpáticos valores que assim se expressam ao custo da solução do problema social brasileiro — não se pode pretender preservar a favela para preservar o samba autêntico. Por outras palavras, nas circunstâncias que resultam do processo de desenvolvimento brasileiro até esta altura, o desafio "nacional" não pode ser tomado senão em conexão clara e íntima com o desafio de eliminar as desigualdades sociais — a "questão nacional" se identifica fortemente com a "questão social". Se a ênfase na "identidade nacional" é problemática caso não se traduza em desenvolvimento, é claro, por outro lado, que a ênfase no desenvolvimento por si só não basta: afinal, o Brasil se distingue por taxas de desenvolvimento econômico singularmente altas no último século (é mesmo, provavelmente, o país que mais cresceu em todo o planeta), mas o resultado é a estrutura social também singularmente perversa e desigual que temos atualmente. Se se trata de montar um Estado eficiente, portanto é imperioso ter diante dos olhos que ele tem de ser eficiente para a promoção dos fins ligados ao desafio social que o país defronta. E a consideração

desse aspecto nos permite transitar para algumas ramificações especiais da articulação entre os desideratos de eficiência e democracia.

O ponto crucial está em que a questão social tem conexões importantes e complexas com o problema propriamente *político* que o país vive na atualidade. A articulação entre os dois planos pode ser descrita em termos de um "problema constitucional" básico que não soubemos ainda resolver e no qual nos debatemos continuamente. Lembremos o famoso apelido de "Belíndia" que Edmar Bacha cunhou para o Brasil, no qual coexistiriam uma Bélgica pequena e próspera e uma Índia vasta e pobre — ou, na linguagem que a revista *Veja* tem usado frequentemente, o Brasil dos 30 por cento sócio-economicamente integrados em contraposição ao Brasil dos 70 por cento de marginais. O que importa destacar aqui é que, enquanto o processo de incorporação sócio-econômica da população se mostra assim resiliente, viscoso, emperrado, a incorporação político-eleitoral ocorre, ao contrário, de maneira ágil e acelerada: a lógica da democracia política, nas condições da atualidade mundial, é fatalmente expansiva, e o país não teria como escapar dos ditames dessa lógica senão com recurso ao autoritarismo aberto. A consequência pode ser apreciada em algo que o jornalista Marcos Sá Corrêa tem sido um dos mais

insistentes em apontar: o descompasso entre o eleitorado brasileiro, que já anda na casa dos 95 milhões, e os contribuintes brasileiros (tomados como aqueles que dispõem de renda suficiente para deverem pagar imposto de renda), que ficam em torno dos 7 milhões — menos de 10 por cento dos eleitores. Isso significa que, enquanto todas as decisões relevantes para a vida econômica do país são tomadas na "Bélgica", ou no Brasil dos contribuintes, no momento da eleição o país muda súbita e radicalmente de mãos, e quem decide é a "Índia"...

Naturalmente, isso só pode ser fonte de problemas. Do ponto de vista das restrições próprias da vida econômica do país, as decisões que emanam do processo eleitoral, nesse quadro, estão fadadas a surgirem, aos olhos do *establishment* do excludente sistema sócio-econômico brasileiro, como incompatíveis com os requisitos da administração econômica "séria" do país e conseqüentemente como ilegítimas. E o descompasso apontado está claramente na raiz da instabilidade político-institucional que é a expressão geral do nosso problema constitucional não resolvido. Ele se traduz no populismo, em que lideranças políticas percebidas como mais ou menos espúrias - e eventualmente como inimigas radicais e ameaçadoras da ordem sócio-econômica estabelecida - acenam para as massas do

eleitorado popular desinformadas e percebidas como ingênuas e passíveis de manipulação. Em perspectiva algo mais ampla, ele se traduz no "pretorianismo" (na expressão consagrada pelo cientista político norte-americano Samuel Huntington) em que as normas e instituições políticas jamais "pegam" ou se consolidam e em que, na carência de normas e instituições capazes de regular efetiva e estavelmente o processo político, cada força social ou foco particular de interesses usa na arena política os recursos de qualquer natureza de que disponha: na formulação sugestiva de Huntington, os estudantes fazem manifestações, os trabalhadores fazem greves políticas, os plutocratas corrompem - e os militares dão golpes. Onde não há regras e impera o vale-tudo, quem detém o controle dos fuzis, ou dos instrumentos de coerção física em geral, tende a prevalecer. Daí a alternância, que tem marcado o processo político brasileiro, entre o populismo, o corporativismo, o "fisiologismo", o salve-se quem puder, por um lado, e, por outro, o autoritarismo militarista aberto, quando a dinâmica populista vem a ser percebida como demasiado perturbadora e ameaçadora e os fuzis se afirmam e prevalecem. O sentido em que nosso problema político de renitente instabilidade institucional é também um problema social é, assim, bem claro - e tem seu lastro nas duradouras desigualdades

herdadas da estrutura da sociedade escravista que construímos ao longo de vários séculos e que nosso dinamismo capitalista recente não soube ainda desfazer.

Para concluir, o que me parece possível dizer de construtivo é que naturalmente as reformas do Estado a ser pensadas têm de estar atentas à dimensão social do problema geral - ou seja, têm de ver a questão de assegurar a eficiência do Estado (concebido como instrumento do desenvolvimento econômico) em termos das conexões do desenvolvimento econômico com o problema social, de suas consequências para o desenvolvimento social. E em minha opinião faz-se claramente necessário questionar, a respeito, certos postulados aos quais se tem aderido, no país, de maneira mais ou menos ingênua e equivocada. Para destacar um par de questões sobre cujas distorções entre nós tenho insistido, eu tomaria o tema dos partidos políticos e o do corporativismo. Quanto aos partidos, em vez da insistência em certo modelo idealizado de "partido ideológico" que tem marcado muito das discussões brasileiras, creio que o que se faz necessário é viabilizar a consolidação de um partido popular (ou alguns...) capaz de incorporar estavelmente ao processo político-eleitoral a massa popular, e de assim resguardá-la da atração de lideranças populistas

e proteger a vida política do país do fator de instabilidade que essa atração representa. O Partido dos Trabalhadores, pela mescla aparente de consistência e potencial de penetração eleitoral que traz consigo, parece uma boa promessa nesta área - ainda que o cumprimento da promessa envolva um requisito pelo menos imediatamente problemático, isto é, o de um aprendizado de parte a parte na qual o partido venha a assumir-se de vez como partido eleitoral e democrático e deixe de ser percebido como "extremismo" ameaçador pelo *establishment* empresarial-militar.

Além disso, o tema do corporativismo é um dos que têm de ser revistos. É indispensável que se busque a articulação adequada do Estado com a sociedade, isto é, com o conjunto das forças e interesses sociais que têm alguma existência real, o que resulta em reconhecer a necessidade de certo tipo de corporativismo. O Estado tem de ser uma arena, um espaço no qual a multiplicidade dos interesses possa se fazer presente - e isso me parece aplicar-se especialmente aos interesses de tipo ocupacional ou funcional (associações empresariais e de trabalhadores), dada a sua importância singular. A receita geral redundaria em procurar reproduzir, de alguma forma, a experiência neocorporativa dos países de tradição liberal-democrática mais sólida, que são os países não só de

capitalismo avançado, mas também de democracia estável. É claro que a receita está associada com o esforço de criação de um *welfare state* digno do nome, por contraste com a contrafação que nossa previdência social tem representado.

Assim, contra a perspectiva de um Estado mínimo, creio ser preciso reconhecer a necessidade de um Estado que seja tão "enxuto" quanto possível, mas que seja também tão complexo quanto necessário para executar dois tipos de tarefas interrelacionadas: em primeiro lugar, as tarefas envolvidas no objetivo de fazer do Estado um "Estado social" que mereça o nome; em segundo lugar, aquelas tarefas (das quais as do *welfare state* acabam não sendo senão parte) relacionadas com a administração do próprio capitalismo. Não são, portanto, somente os interesses da massa trabalhadora ou pobre que justificam o empenho de se ter um Estado adequadamente complexo; são também as exigências da administração do próprio capitalismo - exigências que ao cabo correspondem, assim, aos próprios interesses empresariais. Não é à toa que a esquizofrenia de que falei no início caracteriza de maneira muito marcada os meios empresariais, que, se por um lado cobram o Estado mínimo, por outro querem o Estado que propicie incentivos fiscais, infraestrutura, financiamentos, empreitadas... Descontado,

naturalmente, o que pode haver de fisiológico em tal postura, restam demandas autênticas de administração econômica que estão longe de respaldar de maneira consistente o suposto anseio pelo Estado mínimo. O desafio é construir o bom corporativismo, no qual se tenha o Estado como patrocinador da co-presença institucional e da legítima e transparente negociação entre as diferentes forças sociais, por contraste com o corporativismo dos interesses que se locupletam no Estado e o privatizam.

Finalizando, gostaria de retomar brevemente e destacar a dificuldade básica que me parece estar contida em tudo isso. Por um lado, a demanda de democracia, ou a democracia como aspiração, tende a fazer o Estado aparecer como uma espécie de *are*: ¹, como foi dito há pouco, que se mostre adequadamente sensível à multiplicidade dos interesses e onde essa multiplicidade possa se fazer presente de maneira tanto quanto possível igualitária, assegurando-se, assim, que as forças sociais diversas possam competir institucionalmente com chances em princípio iguais de terem seus interesses eventualmente atendidos. Por outro lado, a demanda de eficiência se liga à idéia de que o Estado seja o *sujeito* capaz de agir organicamente, de colocar fins e de perseguí-los de maneira consistente, de ser o agente eficaz

das transformações na direção considerada adequada. Como assinaei, é clara a tensão entre os dois desideratos aí envolvidos. Talvez caiba fechar com a ponderação de que, se não pretendermos abrir mão da democracia, a construção do bom Estado-arena terá de anteceder e condicionar a construção do bom Estado-sujeito.

Resumen

NOTAS SOBRE LA REFORMA DE ESTADO

Considera el contexto socio-económico en que se sitúa, en la actualidad brasileña, la cuestión de una reformulación del Estado. La interrogante crucial es cómo la cuestión de la expansión funcional de Estado se relaciona con la cuestión de la eficiencia del Estado y de la democracia como desiderata.

Abstract

NOTES ON STATE REFORMS

This paper draws considerations about the social and political context in which the issue of reform of the State is currently placed. The crucial question is how

the matter of the functional expansion of the State relates to the issue of State efficiency and of democracy as a desideratum.

Texto baseado em palestra proferida durante o Encontro Nacional: Função Pública, Estado e Sociedade, realizado na ENAP, Brasília/DF, em abril de 1994.

Fábio Wanderley Reis é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

SER OU NÃO SER: EIS A QUESTÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Marcel Bursztyn

A crise do Estado brasileiro, neste momento de mudança de governo e de questionamento de paradigmas políticos, constitui importante objeto de análise. Em pauta nos diferentes discursos eleitorais de 1994, as mudanças tiveram destaque. E era de se esperar, haja visto o crescente hiato que vem separando as expectativas da sociedade civil e a capacidade dos governos em fazer com que o Estado se adapte aos novos tempos.

Quase quinhentos anos de nossa história transcorridos, o atual fim de século é fortemente marcado por circunstâncias externas e internas que determinam o imperativo de se atualizar a forma e o conteúdo da ação pública. Dentre estas circunstâncias, cabe assinalar:

- o colapso do modo de regulação estatal no mundo socialista, com o virtual desmantelamento do sistema bipolar de referências geopolíticas;
- a crise do modelo keynesiano de intervencionismo estatal, paralelamente à eclosão do neo-liberalismo;

A analisa a crise do Estado brasileiro privilegiando os aspectos da crise existencial (*tamanho ideal do Estado*); a lógica do crescimento das estruturas estatais (*como e por que o Estado moderno chegou a tal dimensão e formato*); o Estado público (*enquanto agente de regulação e de regulamentação*); o Estado privado (*a persistente simbiose entre as dimensões pública e privada na gestão da coisa pública*); e o Estado grande e patrimonialista (*o setor público passa a ser o carro-chefe dos processos de desenvolvimento*). Também conduz o leitor a refletir sobre as funções e o formato do Estado, considerando os anseios da sociedade, nosso legado histórico, o processo de desestatização e a dimensão institucional.

- a maré de desestatização dos sistemas econômicos, tanto ao Norte quanto ao Sul;
- o rápido crescimento das cidades brasileiras, com o esvaziamento demográfico do campo, fazendo com que as velhas formas de dominação política patrimonialista tenham que se adaptar; e

• ainda que persista um elevado índice de analfabetismo ou de semi-analfabetismo, hoje boa parte da população brasileira tem acesso à informação e um grau mais elevado de consciência e de expectativas, que se vêem frustradas frente a um Estado debilitado por limitações de natureza política, econômica e gerencial.

O Estado em crise existencial

Para entender a atual crise de identidade do nosso Estado é preciso que a mesma seja situada no contexto geral da crise dos Estados modernos.

Conforme assinala Michel Crozier (1987), as razões da crise do Estado se resumem na seguinte fórmula: quanto mais avançada a sociedade, maior a expectativa e a cobrança de ações do Estado; mas quanto maior a ação do Estado, numa sociedade avançada e organizada, maior será o grau de insatisfação da população.

O paradoxo acima resume bem o dilema com o qual se defrontam os decisores públicos neste momento. *Ser ou não ser* é uma dúvida existencial pública que vem dividindo opiniões e despertando paixões políticas e ideológicas. Por traz da dúvida e do debate, situa-se a dificuldade em se responder o que talvez se constitua na pergunta de maior complexidade deste momento político: *qual o tamanho ideal do Estado?*

A lógica do crescimento das estruturas estatais

Para que se possa avançar no sentido de enfrentar esta questão, nunca é demais recordar como e por que razões o Estado moderno chegou a tal dimensão e formato. Desde o início dos tempos modernos, na época em que se desenvolveram as idéias que fundamentaram o absolutismo e, depois, o iluminismo, a ação das estruturas de poder público não cessa de crescer, tornando-se tão mais complexa quanto a própria sociedade e seus negócios. Na França de Luis XVI bastava ao Estado dois ministérios: Finanças e Justiça (um para arrecadar e o outro para garantir que os súditos pagassem os tributos). Com o passar dos tempos, depois da Revolução Burguesa, o Estado se expande, em conformidade com a própria evolução econômica e social. Surgem pastas específicas para Defesa, Relações Exteriores etc.

No final do século XIX, as lutas sociais e as transformações políticas delas resultantes fizeram com que surgissem novas funções até então inexistentes no setor público: educação, saúde e previdência. O formato geral do Estado no mundo ocidental que emana do fim da Segunda Guerra Mundial chega aos nossos dias caracterizado por algo em torno de 30 pastas ministeriais, aí inseridas funções públicas típicas de nossa época, tais como: educação, saúde, cultu-

ra, planejamento, transportes, energia, agricultura, indústria e comércio.

O Estado público

Desde o início do século XVII, tem havido crescente ação do setor público no sentido de *regular* e de *regular* disfunções inerentes ao tipo de sociedade que foi sendo edificada após o Renascimento. Assim, os britânicos instituíram as *Poor Laws*, que buscavam reduzir os efeitos do empobrecimento da população e a amparar os excluídos de então, evitando que os mesmos migrassem em massa para os maiores centros urbanos. Isso significou profundas mudanças, por duas razões: primeiramente, porque evidenciava o papel do Estado enquanto agente de regulação e de regulamentação, através de políticas públicas; em segundo lugar, porque foi sendo retirado paulatinamente das paróquias religiosas esse tipo de função, principiando uma inexorável tendência à separação entre Estado e Igreja. Trata-se de processo que se inicia através de obras assistenciais pontuais, mas que atingiria níveis notáveis ao fim do século XIX, com instituição do ensino público universal atrelado ao Estado.

A experiência européia mostra como o Estado foi se tornando cada vez mais público, criando condições para a construção da democracia e universalização da

cidadania. Nesse processo, seu tamanho multiplicou-se várias vezes. Hoje, ao se questionar a validade de manter-se tal dimensão, o que se discute é o fato da promoção do progresso social já ter atingido níveis satisfatórios e uma dinâmica própria, capaz de prescindir da ação estatal.

Nosso Estado privado

No Brasil, a história nos mostra traços bem particulares na formação do Estado e na constituição de seu caráter público. Desde o início da colonização há uma persistente simbiose entre as dimensões pública e privada na gestão da coisa pública. O *Príncipe* e o *Senhor* se fundiam na mesma pessoa: o senhor de engenho, o barão do café ou o latifundiário, em geral. As formas de representação do poder público, no universo da compreensão real ou simbólica da população, cristalizou-se como algo materializado apenas através da mediação exercida pelos senhores de terras. Através deles, poder-se-ia chegar ao pouco de concreto oferecido pelo Estado: o *assistencialismo*. E, à medida que esta era tradicionalmente a única forma possível de relação entre Estado e sociedade, a expectativa social *vis-à-vis* o poder público não transcendia tal prática.

Nesse sentido, a legitimidade das estruturas de poder estava assentada numa reciprocidade: o poder central provia fundos e se omitia quanto ao poder local, que

encarnava as prerrogativas de Estado e veiculava privadamente favores públicos; por outro lado, o reconhecimento da esfera de poder nacional estaria assegurado incondicionalmente pelas oligarquias locais, sempre fiéis desde que abastecidas de verbas e que mantinham a fidelidade em seus domínios territoriais, graças a seu papel de intermediárias dos favores públicos.

Grande e patrimonialista

Nos anos 30 cresce bastante o Estado, dentro da lógica de que era imperativo empreender publicamente, no Brasil, ações que espontaneamente não emanavam da iniciativa privada. Amplia-se o raio de atuação do setor público e, inevitavelmente, cresce a esfera burocrática.

Tal fenômeno, que não é tipicamente brasileiro, reflete uma tendência internacional coerente com a era keynesiana, onde o setor público passa a ser o carro-chefe dos processos de desenvolvimento. No último pós-guerra, esse processo torna-se ainda mais notável, com a generalização do planejamento e a ampliação das atividades produtivas estatais.

Em outras palavras, a configuração atual do Estado brasileiro reflete, na verdade, um desenho que não é recente. Assim, a questão que se

apresenta é: *o que há de novo, hoje, que nos faz repensar ou rediscutir o tema?*

A resposta a esta questão pode ser circunscrita a três elementos:

- a crise fiscal e de endividamento público impede, hoje, que as velhas formas de garantia da legitimidade das estruturas de poder sejam asseguradas pelas práticas tradicionais de favores públicos concedidos por intermédio de mandatários locais: simplesmente, esgotaram-se as fontes de verbas;
- há uma crise geral, no mundo, do paradigma do *welfare state*;
- ainda que tal crise, no Norte, seja consequência principalmente do atingimento de patamares máximos de tal prática, o que não é o caso brasileiro, o desencanto com seu papel mágico de legitimador da ação estatal tem servido de referência para a ofensiva ideológica das velhas teses liberais e anti-Estado.

Aos pontos acima assinalados, há que se agregar um aspecto bem relevante, que vem afetando a legitimidade social de instituições públicas no Brasil. Trata-se da própria eficiência e funcionalidade do aparelho produtivo público e de organismos estatais. Tradicionalmente, tais empresas e órgãos públicos têm sido objeto de uma ação estatal que só poderia levar aos atuais impasses funcionais, na medida em que:

- têm suas atividades em grande parte voltadas para fins políticos de provimento de favores a forças aliadas;
- são geralmente dirigidos por elementos recrutados por critérios de fidelidade política muito mais do que de competência técnica;
- vêm sendo castigados por uma política de pessoal atrofiada há pelo menos uma década e meia;
- sofrem penúria e descontinuidade orçamentária por conta da própria crise do setor público;
- enfrentam um endividamento que resulta de uma política macroeconômica de atração de capitais internacionais; e
- sofrem o peso acumulado de décadas de prática de taxas e tarifas inferiores aos seus custos, já que funcionavam como mecanismo de subsídio ao setor produtivo privado (esse é o caso típico da siderurgia e do crédito agrícola).

Tempo de repensar

● diagnóstico da crise do setor público brasileiro é de grande importância no momento atual, pois estamos em pleno processo de revisão do papel do Estado, sendo esta a tônica dos debates sobre as estratégias do novo governo. A opinião pública mostra-se favorável ao

enfrentamento desta questão e a mídia tem destacado grande espaço ao tema. O desencanto da população em geral quanto ao mau funcionamento das estruturas públicas encontra eco numa legião de políticos e tecno-burocratas do setor público que, formados na prática do planejamento centralizador e autoritário, hoje converteram-se em bastiões da defesa de teses desestatizantes. A estes, somam-se intelectuais que implícita ou explicitamente abraçam a causa neoliberal.

Qualquer que seja a opção a ser adotada quanto às funções e ao formato do Estado que emanará da nova fase política que ora se inicia, é preciso que se leve em consideração certos fatores, que particularizam o caso brasileiro em relação às referências internacionais, mesmo que estas sejam relevantes de serem lembradas.

Um primeiro alerta deve ser lançado aqui, no sentido de que há riscos de se adotar medidas precipitadas e simplificadoras que, baseadas no elevado grau de consenso social atingido, reduzam o entendimento da realidade. Trata-se da forte tendência a um voluntarismo precipitado, que visa reduzir os erros da gestão pública por meio da virtual retirada do Estado de algumas de suas atividades: empresas são privatizadas; instituições são transferidas (às vezes impositivamente) a esferas estaduais ou municipais; órgãos são extintos ou deixados no limbo,

sem recursos nem funções; atividades essenciais são abandonadas, como é o caso da saúde pública e dos transportes.

Conforme já foi assinalado, nosso legado histórico é profundamente marcado por seu caráter *patrimonialista*, onde a coisa pública é gerida como uma extensão dos domínios privados. As implicações deste tipo de prática são bem conhecidas e se traduzem hoje na dicotomia cidadania-exclusão social, bem como reproduzem e atualizam vícios de nossa tradição política: clientelismo, assistencialismo, fisiologismo e corrupção.

As fórmulas de enfrentamento das mazelas do mau funcionamento das estruturas públicas no Brasil baseiam-se em experiências tentadas em outros contextos, onde a gênese dos problemas obedeceu a outra lógica e onde os níveis de extensão da ação do Estado são também distintos. A isto agregue-se o fato de que nem sempre a narrativa de tais experiências como argumento para sua imitação corresponde efetivamente ao ocorrido. Por exemplo, os britânicos, sob a égide de Margaret Thatcher, reduziram consideravelmente o Estado em sua dimensão produtiva, mas não na social. Não houve privatização de políticas públicas, só da produção de mercadorias e de serviços. O Estado britânico, hoje, regulamenta mais o sistema econômico do que há quinze anos atrás; e isso é natural, tendo em vista que, ao não ser mais o executor direto de certas atividades, é

imperativo assegurar o seu cumprimento em moldes social e economicamente justos e eficientes.

Também nos EUA e no Japão a redução do Estado, típica da década de 1980, se deu na execução direta de certos serviços, mas não se traduziu, por exemplo, em diminuição dos elevados níveis de protecionismo e regulamentação praticados naqueles países. Além disso, em seu aspecto público, o Estado cresceu ali (assistência pública, meio ambiente, saúde etc).

Nossa desestatização

Na forma como vem sendo praticada no Brasil, a desestatização tem apresentado características que constituem riscos de agravamento dos problemas que busca solucionar.

Primeiramente, aqui tem-se insistido em associar desestatização (como sinônimo de privatizações) a desregulamentação. Isso é uma incoerência, pois o repasse de certas atividades à iniciativa privada deve ser precedido da definição das regras de funcionamento, sobretudo em se tratando da operação de serviços públicos. Caso contrário, corre-se o risco de se reproduzir desacertos como os ocorridos na Argentina, onde a *lógica do mercado* vem determinando uma gestão privada de serviços públicos seletiva e perversa: certas linhas de metrô privatizadas encerram sua operação diária em horá-

rio indeterminado, dependendo do número de passageiros, deixando usuários não servidos; o fornecimento de eletricidade passou a segregar áreas com grande incidência de inadimplência e pequena demanda; a telefonia sofreu aumentos proibitivos a boa parte da população. Em suma, na Argentina, a busca da eficiência econômica das empresas prestadoras de serviços públicos que foram privatizadas tem se chocado frontalmente com seu papel social. Por trás desta constatação surge a questão sobre o que é mais importante: a lucratividade destes negócios ou sua eficiência social, materializada na democratização do acesso aos serviços públicos?

Em segundo lugar, a experiência de privatizações no Brasil tem revelado uma tendência por parte do próprio governo no sentido de desvalorizar o produto que tem a vender. Contrariamente às vendas privadas, as empresas estatais têm sido previamente debilitadas e desacreditadas, antes de serem ofertadas no mercado. Evidentemente, o resultado inevitável é a obtenção de baixos preços de venda. Além disso, a análise do quadro das privatizações já efetuadas demonstra que as empresas mais fáceis de ser vendidas são as que apresentam melhor desempenho (efetivo ou potencial). Isso leva à constatação de que o argumento da cura do déficit público através da queima do patrimônio é falacioso: se o Estado vende as empresas rentáveis, sobrarão as

deficitárias; o problema das finanças públicas tenderá a se ampliar, passando o impacto inicial da receita de ativos oriundos da privatização. Esse fenômeno, aliás, já se verificou na Grã-Bretanha e explica, em grande medida, a queda do gabinete chefiado por Margaret Thatcher.

Em terceiro lugar - e isso é preocupante - o processo de desestatização no Brasil tem sido marcado também pelo abandono de certas atividades e funções públicas na esfera social e de infraestrutura. O setor saúde foi virtualmente sucateado, após tantos anos de abandono. Toda infraestrutura de serviços públicos padece, em maior ou menor grau, de deterioração em sua qualidade e capacidade de atender a uma população cada vez mais carente.

Por trás da experiência brasileira de desestatização é possível decifrar, portanto, uma dupla tendência: a de privatizar empresas públicas e a de reduzir o âmbito de atuação da políticas públicas em geral, inclusive na esfera social.

Este último aspecto merece atenção. Se o sacrossanto mercado fosse capaz de satisfazer as demandas de políticas públicas sociais, no caso brasileiro, seguramente não teria sido necessário a entrada do Estado neste setor. Mas num país onde o mercado é incipiente a ponto do setor produtivo não prescindir do amparo estatal para se desenvolver, dificilmente se pode-

ria esperar que serviços públicos que não são rentáveis em nenhuma parte sejam de interesse do setor privado e, ao mesmo tempo, sejam acessíveis a toda população.

Crise Institucional

Sem dúvida alguma, a crise do Estado brasileiro se expressa visivelmente em sua dimensão institucional. Pelos impasses econômicos, pelo sucateamento de seu capital físico e humano, pelo descrito frente à população, pela sucessão de tentativas malfadadas de planejamento, pela má gestão, as instituições públicas se encontram em situação deplorável.

E qual a solução?

Seguramente, há mais de uma via possível de atacar tal problema. A mais evidente tem sido a consolidação do Estado de desmantelamento. Mas é preciso não esquecer que, ainda que debilitadas e ineficientes, nossas instituições públicas constituem um patrimônio edificado ao longo destes dois últimos séculos. Qualquer que seja o leiaute do setor público na nova ordem institucional e política que emergirá neste fim de século, serão necessários organismos públicos. E estes, não se pode esquecer, são corpos vivos, que nascem, se desenvolvem e

amadurecem ao longo do tempo, podendo eventualmente morrer.

Nenhum país hoje desenvolvido conseguiu atingir tal estágio sem antes contar com instituições públicas maduras e consolidadas. Todas as reformas administrativas do setor público bem sucedidas no mundo, buscaram resgatar e não sucatear o patrimônio institucional construído¹. Enquanto os britânicos, franceses e americanos associam a legitimidade de organismos públicos à sua perenidade, aqui parece haver um novo e perigoso mito, que é o da necessária e constante transformação nas formas de atuação estatal. Valoriza-se as mudanças de nome, de organograma e na arquitetura funcional, como se isso bastasse para melhorar o desempenho de cada órgão. Na verdade, além de não se resolver o problema, fragiliza-se ainda mais as instituições.

Elementos para uma solução

E qual seria a fórmula para sair do atual impasse, apontando no sentido de novas e possíveis tendências institucionais? Alguns procedimentos apresentam-se como imperativos, no momento atual, mesmo que não esgotem o elenco global de medidas necessárias e possíveis:

- * valorização do acervo institucional, no lugar de patrocí-

¹ As Alemanhas que sucederam à queda do Terceiro Reich podem ser a exceção que confirma a regra. Mas ainda assim não se deve esquecer que a Oriental resultou em fiasco tão logo atenuou-se a pressão do regime político instaurado e, no caso da Ocidental, a herança institucional não foi totalmente desprezada.

nar o seu desmantelamento;

- romper com o falso preconceito de que as privatizações têm que ser feitas de par com a desregulamentação;
- resgatar e valorizar o papel do Estado na formulação e na condução das políticas públicas;
- descentralizar ao máximo a execução das políticas públicas, tanto ao nível espacial (estados e municípios) quanto dos agentes envolvidos (parcerias com a sociedade civil e terceirização/franquias/cenções, desde que devidamente regulamentadas); e
- instituir, de maneira efetiva, práticas de acompanhamento e avaliação de políticas públicas, como forma de resgatar a importância do planejamento, imprimir transparência ao processo, responsabilizar os agente envolvidos e aumentar a eficiência no uso dos meios e no atingimento dos fins.

Instituindo tais práticas, o Brasil poderá rumar no sentido de romper com a penosa tradição de gestão patrimonialista da coisa pública.

Em suma, o que importa hoje não é fugir à responsabilidade pública do Estado, por causa da má condução das instituições. O mau Estado não deve ser substituído pelo não-Estado, mas sim pelo bom Estado!

Bibliografia

BUCCO, Arnaldo e MINSBURG, Naum - *Privatizaciones - Reestructuración del Estado y de la Sociedad*, Ed. Letra Buena, Buenos Aires, 1991.

BURSZTYN, Marcel - *O País das Alianças: Elites e Continuidismo no Brasil*, Ed. Vozes, Petrópolis, 1990.

CROZIER, Michel - *Etat Modeste, Etat Moderne*, Ed. Fayard, Paris, 1987.

DE CLOSETS, François (coord.) - *Le Part de la Responsabilité - Rapport de la Commission Efficacité de l'Etat*, La Documentation Française, Paris, 1989.

GERCHUNOFF, Pablo (org.) - *Las Privatizaciones en Argentina (primera etapa)*, Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires, 1992.

Gov. da França - *L'Evaluation en Développement*, La Documentation Française, Paris 1994.

Gov. da França - *L'Evaluation en Développement*, La Documentation Française, Paris, 1992.

Gov. da França - *Evaluer les Politiques Publiques*, Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, Paris, 1986.

HURL, Brian - *Privatization and the Public Sector*, Heinemann Educational, Oxford, 1988.

NIOCHE, Jean-Pierre e POINSARD, Robert - *L'Evaluation des Politiques Publiques*, Ed. Economica, Paris, 1984.

RANGEON, François et al. - *L'Evaluation dans L'Administration*, Ed. PUF, Paris, 1993.

VERNON, Raymond (ed.) - *La Promesa de la Privatización - un desafío para la política exterior de los Estados Unidos*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1992.

VIVERET, Patrick - *L'Evaluation des Politiques et des Actions Publiques - Rapport au Premier Ministre*, La Documentation Française, Paris, 1989.

Resumen

SER O NO SER: HE AQUÍ LA CUESTIÓN DEL ESTADO BRASILEÑO

Analiza la crisis del Estado brasileño privilegiando los aspectos de la crisis existencial (tamaño ideal del Estado); la lógica del crecimiento de las estructuras de Estado (cómo y por qué el Estado moderno ha llegado a tal dimensión y formato); el Estado público (en cuanto agente de regulación y de reglamentación); el Estado privado (la persistente simbiosis entre las dimensiones pública y privada en la gestión de la cosa pública); y el Estado grande y patrimonialista (el sector pú-

blico pasa a ser el conductor de los procesos de desarrollo). Hace, además, que el lector reflexione sobre las funciones y el formato del Estado, considerando los anhelos de la sociedad, nuestro legado histórico, el proceso de privatización y la dimensión institucional.

Abstract

TO BE OR TO BE: THAT IS THE QUESTION OF BRAZILIAN STATE

The paper analyzes the crisis of the Brazilian State privileging the aspects of the existential crisis (ideal size of the State); the logic of growth of the State structures (how and why the modern State reached such dimension and shape); the public State (as regulation and regulation agent); the private State (the persistent symbiosis between public and private dimensions in the administration of public assets); and the big and patrimonial State (the public sector turns out to be the leader of the development processes). It also leads the reader to think the functions and shape of the State, considering the anxieties of society, our historical inheritance, the process of privatization and the institutional dimension.

Marcel Bursztyn é professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

REFORMA DO ESTADO NO CONTEXTO DA TRAJETÓRIA POLÍTICA BRASILEIRA

João Paulo M. Peixoto

O Estado-nação é hoje grande demais para os pequenos problemas e pequeno demais para os grandes problemas.

Daniel Bell

A história do Brasil não é a história do liberalismo econômico ou político. Ao contrário, é a história do estatismo e da cultura estatal.

Diferentemente da Inglaterra e dos Estados Unidos, onde prevalece fortemente a noção do auto-governo e da predominância da sociedade civil em detrimento do Estado, no Brasil, apesar do nítido progresso na direção da economia de mercado, da liberdade e do fim do cartorialismo e centralismo estatais, o Estado ainda parece ser o todo-poderoso senhor do bem e do mal. O Estado, no Brasil, sempre foi guia da sociedade e não uma emanção da mesma.

Torna-se necessário conhecer aspectos relativos à dependência das instituições, dos agentes econômicos privados e até mesmo da sociedade, em relação ao Estado -

A atual crise do Estado brasileiro só começará a ser resolvida se atendidas algumas condições básicas: redução das atribuições do governo federal; amplo programa de privatização; vigorosa descentralização que favoreça as administrações municipais e reformas estruturais. Estas ações se revestem de fundamental importância, principalmente em países multiculturais e com territórios extensos, como é o caso do Brasil. A implementação de programas de ajuste estrutural da economia é condição *sine qua non* para o êxito da reforma do Estado.

centralizador e em muitos momentos autoritário -, o qual permeou durante décadas a vida política, econômica e administrativa do Brasil. Para entender as dificuldades no caminho das reformas estruturais, e no contexto da trajetória política brasileira esta deve ser analisada, especialmente, a partir de três vertentes: a cultural, a política e a econômica.

Tanto Vianna Moog, em "Bandeirantes e Pioneiros", como Raymundo Faoro, no seu clássico "Os Donos do Poder", identifica-

ram características peculiares no desenvolvimento brasileiro que indicam, desde os primeiros momentos, traços políticos e culturais que, de uma forma ou de outra, ainda fazem parte da cultura e das instituições políticas brasileiras, afetando seu desempenho e *vi-ciando* o processo decisório governamental.

Raízes políticas, culturais e econômicas

Ao contrário dos Estados Unidos, o Brasil foi estruturado de cima para baixo, uma vez que o Estado antecedeu à Nação.¹ Ensina Raymundo Faoro: "os navios que trouxeram os donatários e os colonos não trouxeram um povo que transmiga, mas funcionários que comandam e guerreiam, obreiros de uma empresa comercial, cuja cabeça ficou nas praias de Lisboa. As vilas se criavam antes da povoação, a organização administrativa precedeu ao fluxo das populações". Referindo-se ao Estados Unidos, lembra ainda Faoro que, "diferentemente com o ocorrido com o Brasil, a empresa anglo-saxônica não obedecia, por alheia ao Estado, a uma obra de guerra, tangida pela defesa interna e externa - era, só e simplesmente, um trabalho de colonização, de plantação. (...) Seu caráter se determina, por consequência, numa transmigração de

povoadores que bateram às praias e florestas americanas para ficar, com seus recursos, seus instrumentos agrícolas, seu gado, reproduzindo na terra distante, a cultura da mãe pátria. Daí a índole única, particular, significativa da migração inglesa na América. (...) Não os contaminou a presença vigilante, desconfiada e escrutinadora, do funcionário reinol: por sua conta guardaram as tradições próprias de *self-government* e de respeito às liberdades públicas, construíram as próprias instituições". (Raymundo Faoro, 1977).

O Brasil, já se disse, não teve a mesma chance: as instituições nacionais, em sua quase totalidade, inclusive as políticas e administrativas, procedem de instituições ibéricas, tendo sido transplantadas de Portugal. A administração cartorial e centralizadora, a exaltação do bacharelismo e a tolerância pelo autoritarismo marcaram de maneira perene a Nação, o Estado e o governo: ainda hoje, embora modernizado em vários setores, o Brasil apresenta resquícios destes *vícios*.

Outro elemento importante, cuja influência deve medida em qualquer estudo político sobre o Brasil é a Igreja Católica. Considerado o maior país católico do mundo, o Brasil sempre sofreu a

¹ Para uma abordagem mais completa do tema, veja Raymundo Faoro, *Os donos do Poder*, Editora Globo, 1976, e Vianna Moog, *Bandeirantes e Pioneiros*, Ed. Civilização Brasileira, 1983.

influência da Igreja na política: dos pregadores conservadores do século XVI ao surgimento das Comunidades Eclesiais de Base - inspiradas na Teologia da Libertação - com atuação política marcante no movimento social dos grandes centros urbanos, ela desempenhou, ao longo dos séculos, papel preponderante, tanto político quanto religioso, no amalgamento do Estado e do governo brasileiros, influenciando na construção do estilo autárquico *do Governo* experimentado por décadas neste país. Porque, embora não se deva deixar de reconhecer a importância da Igreja para o progresso social, é interessante lembrar Harold Laski, quando identifica profundas manifestações de tendência socialista - e portanto, centralizadoras e tendentes à estatização - na Igreja Católica Romana (Laski, 1945).

O Brasil surgiu como Estado derivado, ou seja, aquele formado do exterior por meio da colonização (Azambuja, 1941). Esta vinculação embrionária com Portugal deixaria marcas indeléveis na sua formação política, cultural e institucional, seguida de fato relevante na moldagem de nossas instituições, como foi a transferência da Corte Portuguesa para o Brasil em 1808.

A evolução do governo brasileiro deu-se em três grandes fases:

A primeira se inicia logo após a Proclamação da República (1889), quando o país outorgou a sua primeira Constituição (1891), e vai até o final da década de 20. É o governo que rege um Brasil predominantemente rural e oligárquico.

A segunda, a do Brasil moderno, começa com a Revolução de 1930 liderada pelo presidente Getúlio Vargas e termina em 1964². Os anos Vargas (1930-1945), que incorporaram ao aparato governamental dos desejos de mudança e modernidade ideais da Revolução que o colocou no poder, adotaram a forma clássica de administração inspirada no modelo weberiano.

Dentre os primeiros quinze anos em que Vargas governou o Brasil, é oportuno ater-se, mais especificamente, ao período compreendido entre 1937-1945, conhecido como Estado Novo. Neste período ditatorial, em que foram abolidos os partidos políticos, fechado o Congresso, nomeados interventores nos estados e estabelecida rigorosa censura à imprensa, Vargas introduziu mudanças substanciais na administração pública, institucionalizando a centralização de poderes no governo federal, confundindo o Estado com a figura do presidente e tornando-os onipresentes na cena brasileira: durante o Estado Novo, Vargas praticamente aboliu a Federação ao governar o Brasil como

² Para efeito deste estudo, englobamos num só período a fase Getulista (1930-1945) e a Redemocratizante (1946-1964).

se fosse um *Estado unitário* e não *federal*. No mesmo período, no entanto, foram introduzidas reformas substanciais no aparato administrativo brasileiro. Peça fundamental ao referido processo foi a criação do DASP - Departamento de Administração do Serviço Público - em 1938. Esta agência, cujas atribuições de controle e fiscalização sobre o aparato governamental simbolizam exemplarmente a tendência para a centralização de poderes praticada pelo regime então vigente, teve, por outro lado, importantes funções. Foi, por exemplo, a responsável pela primeira tentativa tanto de promover uma reforma planejada no âmbito governamental quanto de generalizar o sistema de mérito no setor público.

Destaque-se como consequências importantes da administração Vargas o estabelecimento de um novo padrão de governo, caracterizado pela centralização de poderes pelo governo federal nas esferas política, econômica e administrativa; a expansão do aparato governamental e o consequente crescimento da burocracia federal devido à criação de diversos ministérios (Ministério do Trabalho, Ministério da Indústria e Comércio, Ministério da Educação e Saúde) e outros órgãos; a ênfase na estatização e no intervencionismo estatal na economia. Em poucas palavras: foi instituído então, no Brasil, o que podemos denominar de *Estado autárquico*, caracterizado pelo centralismo político, econômi-

co e administrativo e pelo *cartolismo burocrático*. Isso em detrimento do *Estado Liberal*, cuja ideologia, vista no período pré 1930, veio a ressurgir fortemente no Brasil a partir dos anos 90, em consequência das extraordinárias mudanças ocorridas no cenário político-econômico mundial a partir de 1989, com a queda do Muro de Berlim, a extinção da União Soviética e o colapso do comunismo no plano internacional, bem como a falência do *Estado empresário* no âmbito nacional.

Importante lembrar que no chamado Brasil Moderno (a partir de 1930) convivem três correntes ideológicas: os *nacionalistas desenvolvimentistas* - representados pelos militares de centro e pelos adeptos da ideologia do desenvolvimento apoiado no Estado forte -, cujos exemplos são o Getulismo, o desenvolvimento de JK nos anos 50 e os governos militares a partir de 1964, embora com variações entre eles; os *liberais* representados principalmente por Eugênio Goudin, Roberto Campos e outros adeptos do liberalismo econômico; e, finalmente, os *nacionalistas radicais* representados pelas esquerdas associadas a militares radicais que defendiam a estatização e o socialismo como regime de governo para o Brasil. Neste embate, *liberais* e *nacionalistas radicais* têm sido os grandes perdedores, tanto na política quanto na economia brasileira. Na política, pela simpatia atávica da sociedade brasileira pelo Estado e,

na economia, em parte pela incapacidade de promover, autonomamente, o desenvolvimento. Neste quadro, os nacionalistas desenvolvimentistas têm sido os ganhadores por sua capacidade de aglutinar as forças do Estado e as da iniciativa privada na promoção do desenvolvimento econômico, sustentado pelo primeiro.

O período seguinte ao de Vargas caracterizou-se, do ponto de vista político, pela redemocratização - como consequência da vitória dos aliados na Guerra Mundial -, e, do ponto de vista econômico, pelo ímpeto desenvolvimentista dos anos JK (1955-60), embora a um custo inflacionário e de endividamento externo bastante elevado.

O terceiro período se inicia com o regime de 1964 e se prolonga até o seu final, em 1985. Durante estes 21 anos, sucessivos presidentes militares governaram o Brasil, movidos basicamente pelo binômio **segurança e desenvolvimento**. A modernização, o desenvolvimento e a estabilidade econômica e política foram traços marcantes do regime, embora com um inevitável custo político e social.

Planejamento: em busca da continuidade

A institucionalização da **função planejamento** alterou o papel do Estado na economia, provocando um crescimento considerável do setor público.

Até 1930 o governo brasileiro fez poucas tentativas de planejar o desenvolvimento econômico do país: as análises de forma sistemática e avaliações da estrutura econômica brasileira com o objetivo de direcionar o desenvolvimento do país se tornaram mais frequentes nos anos 30 e 40. Um dos primeiros a aparecer foi o "Niemeyer Report", publicado em 1931. A próxima tentativa de avaliar a economia brasileira, recomendando mudanças na sua estrutura e estratégias para atingir os objetivos propostos, foi a Missão Cooke (1942/43), cujo resultado foi apenas o de tornar mais claros alguns problemas econômicos, embora causando pouca influência na implementação imediata de novas políticas econômicas. Outro exemplo foi o Plano SALTE, elaborado no governo Dutra para o quinquênio 1950-54. Este plano teve como característica o fato de ter sido submetido, discutido e aprovado pelo Congresso Nacional. Sua execução, no entanto, foi adiada para o próximo governo em virtude da morosidade natural do processo legislativo. Nova tentativa foi a da comissão mista Brasil-EUA (1951/53) para o desenvolvimento econômico (Werner Baer, 1989). Embora tenha apresentado resultados parciais - como criação do BNDE (1952) -, suas recomendações também não foram totalmente implementadas. Já no período 1957-61, basicamente no governo JK, foi elaborado o Programa de Metas, responsável pela expansão econômica verificada na época.

Este foi o único programa integralmente executado no Brasil, até àquela data, certamente favorecido pela estabilidade política, característica marcante do período mencionado. Mesmo assim o governo subsequente - Jânio Quadros, 1960-61 - extinguiu o referido programa. Outra experiência de planejamento foi o Plano Trienal - 1963-65, durante o governo João Goulart, novamente interrompido em razão da nova ordem política implementada pela ascensão dos militares ao poder em 31 de março de 1964.

Os primeiros planos federais brasileiros seguiram um modelo comum quanto ao esquema de sua implantação: tendo sido concebidos pela assessoria da Presidência da República, foram instituídos sem a criação prévia de órgãos específicos que os implantassem, e elaborados em moldes de gabinete (Jorge Gustavo da Costa, 1971). A idéia central contemplada por meio desse modelo é que o planejamento seja praticado como processo contínuo por todos os órgãos que, direta ou indiretamente, integram a administração pública.

Esta fórmula permaneceu em vigor, embora com altos e baixos, até o final da década de 80, vivendo período bastante difícil durante os primeiros anos do governo Collor (1990-92). Quando a Secretaria de Planejamento da Presidência da República foi extinta e substituída por uma Secretaria de Planeja-

mento vinculada ao Ministério da Economia e desprovida, portanto, de *status* ministerial, tal situação era diametralmente oposta aos *anos dourados* do planejamento durante as décadas de 60 e 70, particularmente durante o regime de 1964. Quer seja por razões de ordem ideológica ou estratégica, prestigiou tanto política quanto tecnicamente a *função planejamento*.

Percebe-se, portanto, que a descontinuidade programática aliada à instabilidade política, características marcantes da história brasileira, somadas à não persistência na busca de objetivos a longo prazo, configuram-se, no nível macro de análise político-institucional no Brasil, como fatores inibidores do fortalecimento das instituições públicas, bem como do desempenho dos seus agentes.

Operacionalmente, ressalte-se as constantes mudanças estruturais nos planos de carreira, a multiplicidade dos regimes jurídicos dos servidores públicos, diferentes salários com prejuízo freqüente justamente para aqueles que integram a administração direta, desestímulo ao progresso funcional, remuneração inadequada e, finalmente, uma condicionante de cultura organizacional no setor público indutora de atitudes e comportamentos passivos, principalmente em nível burocrático, embora tal ambiente abrigasse, também, verdadeiros nichos de excelência ainda existentes no setor público.

Algumas destas distorções foram parcialmente corrigidas ao longo do tempo, sem contudo resolver estruturalmente, e de forma duradoura, questões cruciais afetas ao setor.

A partir do referencial histórico descrito até aqui, pode-se chegar a algumas constatações:

A primeira, é relativa à condição de vítima que as instituições públicas foram submetidas em consequência da instabilidade política e econômica. A segunda é a constatação de que a história da América Latina e do Brasil é a história do Estado forte, interventor e não do Estado liberal. A terceira observação na análise da atual crise do setor público é aquela determinada pela instabilidade econômica originada, entre outras razões, pela sucessiva implementação de diversos planos heterodoxos que provocaram enorme desorganização na vida econômica e institucional do país, com sérios reflexos quanto a credibilidade da

sociedade no governo e nas instituições públicas.³ O quarto ponto é relativo à mudança do eixo de poder político verificado no Brasil pós-1985, particularmente a partir da Constituição de 1988, que alterou o poder em favor do legislativo, quanto a questões cruciais no campo das políticas públicas, introduzindo alguns mecanismos inibidores do desenvolvimento econômico e à expansão da economia de mercado. Outra consequência foi quanto ao papel da União, na medida em que o texto constitucional transferiu recursos do Governo Federal para os estados e municípios sem a compatível descentralização das atribuições.

Ressalte-se ainda que a Constituição de 1988, transcorridos apenas um ano de vigência, passou para a contramão da história, notadamente no que diz respeito à ordem econômica, em razão das surpreendentes e inesperadas mudanças ocorridas no cenário internacional a partir de 1989.⁴

³ Levantamento realizado pelo professor Ricardo Henrique, da Universidade Federal Fluminense, constata que Brasília interferiu cerca de 5.000 vezes na economia desde 1981. A saber: 5 congelamentos de preços e salários; 11 índices de inflação diferentes; 11 programas de estabilização; 15 políticas salariais; 18 políticas cambiais; 24 propostas para a negociação da dívida externa; 25 determinações para cortes de gastos; 54 controles de preços; 4.692 normas do Banco Central (de 1985 a 1992). Fonte: Revista Veja, 28 de abril de 1993.

⁴ O Brasil, grande estrela latino-americano dos anos 70, hoje encontra-se em nítida desvantagem em relação a alguns de seus vizinhos do continente. Seus indicadores sociais não refletem, de modo algum, o porte de sua economia. O crescimento econômico é inexpressivo se comparado aos 11% anuais obtidos na década de 70, ou mesmo quando confrontado com o crescimento de 9% da Argentina, por exemplo, verificado no ano passado. (BID Relatório Anual, 1992). A CEPAL (Relatório para 1992), por vez, indica que o produto interno bruto de toda América Latina, exceto o Brasil, aumentou 4,3% no ano passado. Se incluído o Brasil, a taxa cai para 2,4%. Fonte: Revista Veja, 19 de maio de 1993.

As mudanças na conjuntura internacional e as transformações políticas ocorridas no Brasil e em vários países latino-americanos, direcionando-os, em geral, ao neo-liberalismo econômico, reforçaram as discussões relativas ao papel do Estado; privatização; combate à inflação; reformas tributária, fiscal e outros temas importantes para a atuação das instituições públicas e seus agentes.

No caso do Brasil, a revisão constitucional prevista para 1993 (a partir de 6 outubro), seria o momento decisivo para a inserção do país nesta nova conjuntura. A não-revisão frustrou as expectativas de mudança do aparato legal, institucional e econômico postergando, mais uma vez, a inserção adequada do Brasil no contexto internacional que, nitidamente, tingiu-se de cores liberalizantes, com claras opções de *mais sociedade e menos governo*.

Considerações finais

A década de 80 simbolizou, para a maioria dos países latino-americanos, a transição para a democracia. A década de 90, ao que tudo indica, será a da reforma do Estado, da consolidação da democracia e de uma nova ordem sinalizando para o liberalismo econômico e o consequente fortalecimento da economia de mercado.

A propósito, a Organização das Nações Unidas anuncia que menos de 10% das pessoas participam das instituições que moldam suas vidas e propõe cinco medidas para reconstruir as sociedades. Dos cinco pilares propostos, destacamos dois que dizem respeito mais diretamente aos responsáveis pelas ações governamentais:

a) **Desenvolvimento de novos padrões de administração global e nacional, com maior descentralização, dando mais autoridade aos governos locais.** E os governos ainda restringem o poder a elite centralizadora: países em desenvolvimento distribuem apenas 10% ou menos de sua arrecadação às autoridades locais, enquanto muitos países industrializados destinam apenas 25%. A menos que a distribuição aumente a tempo, "o crescimento irresistível das aspirações populares vai se chocar inevitavelmente com sistemas inflexíveis, levando à anarquia e ao caos", adverte o documento;

b) **Reorientação dos mercados para que sirvam às pessoas, e não as pessoas aos mercados.** De 1980 a 1991, quase sete mil empresas estatais foram privatizadas no mundo inteiro. Como houve erros no processo, "há necessidade de se criar mercados acessíveis às pessoas, fundamentalmente agora que tantos países adotaram estratégias de

liberalização da economia", observa o relatório.⁵

A atual crise do Estado no Brasil somente começará a ser resolvida se atendidas algumas condições básicas: redução das atribuições do Governo Federal; amplo programa de privatização; vigorosa descentralização que favoreça as administrações municipais e reformas estruturais. Estas ações revestem de fundamental importância, principalmente em países multiculturais e territorialmente extensos, como é o caso do Brasil.

A implementação de programas de ajuste estrutural da economia é condição *sine quae non* para o êxito da reforma do Estado. No Brasil, o primeiro passo já foi dado, com a implementação do Plano de Estabilização Econômica do Governo Itamar. Resta a expectativa de que a estabilidade política, absolutamente necessária para que o Brasil reencontre o caminho do desenvolvimento - amparado pela estabilidade econômica e convergindo para o bem-estar da sociedade, passando pela imprescindível tarefa da redistribuição de renda -, se torne realidade a curto prazo.

Para que as reformas aconteçam, a atual constituição precisa ser substancialmente modificada, pois na opinião da maioria dos observadores, a Constituição de 1988 torna-se demasiado arcaica para um país que se pretendia moderno.

Fora elaborada como uma reação à antiga ordem autoritária, mas se ressentia de haver sido elaborada quando acontecimentos centrais para a evolução do mundo contemporâneo, como a queda dos regimes do chamado "socialismo real", ainda não tinham ocorrido. Enquanto em termos políticos era antítese do autoritarismo, em termos de agenda econômica a Constituição havia revelado intervencionista, e mesmo estatizante (Peixoto & Pojo, 1994).

O Brasil, que já não havia prestado a devida atenção ao ressurgimento do liberalismo econômico pelas mãos de Margaret Thatcher em 1979, e de Ronald Reagan em 1982, permitiu que a Constituição de 1988 limitasse obsessivamente o investimento de capital estrangeiro - por preconceito ideológico - no momento em que a maior parte dos países em desenvolvimento, inclusive os do antigo bloco soviético, agia agressivamente para abrir suas economias e atrair investimentos internacionais. O fracasso da revisão constitucional prevista para 1993, no entanto, frustrou a primeira chance de mudança.

O novo cenário político que se desenha para 1995 reacende as esperanças de reformas estruturais necessárias e inadiáveis, pois vários sinais vitais prenunciam-se favoráveis.

⁵ Relatório sobre Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 1993. Fonte: Jornal do Brasil, 18 de maio de 1993.

Dentre as mudanças necessárias destacam-se aquelas que permitiriam a liberalização da economia, as quais podem resumir-se a seis pontos paradigmáticos, todos eles ligados às questões relativas à ordem econômica a saber:

Monopólios estatais das telecomunicações e do petróleo, a definição de empresa brasileira, a participação das empresas estrangeiras no setor mineral, a participação do capital estrangeiro no setor de saúde e a limitação da taxa de juros a 12%.

Ao lado desses pontos surge inevitavelmente a necessidade das reformas tributária, previdenciária e administrativa, sem o que faltará ao governo da União condições de governabilidade.

As dificuldades no caminho da mudança são muitas e vão desde obstáculos de natureza cultural, ideológica e política, até ao que Roberto Campos denominou de "a cultura dos três C" - cartorialismo, clientelismo e corporativismo". Alerta ainda o ex-ministro para o perigo de que perca (o presidente eleito) exagerado tempo na busca de fugidio consenso quando na realidade é necessária, como dizia Thatcher, uma "política de convicção" (Campos, 1994).

O ciclo político vigente desde 1964, ao que tudo indica, finalmente esvaiu-se com a eleição de Fernando Henrique Cardoso

(Chacon, 1994). O Estado empresário recebeu um golpe mortal com a política neo-liberal do Governo Collor que iniciou - favorecido pela conjuntura internacional - o desmonte do Estado autárquico inaugurado pela Era Vargas. Resta saber se a mudança cultural necessária para a consolidação do novo regime econômico e político está se passando no seio da sociedade, e em que medida a *onda* neoliberal que assola a América Latina e o Brasil é uma realidade duradoura e legítima ou mais uma *imitação* do mundo industrializado.

As mesmas forças políticas que se opuseram à revisão constitucional deverão se opor às reformas, pois tanto os partidos de esquerda, como os sindicatos e algumas organizações da sociedade civil, continuam vivas e participando ativamente do processo político e até algumas delas fortalecidas pelos resultados das urnas.

O desenvolvimento econômico alavancado pelo setor estatal haverá de ser substituído pela maior participação da iniciativa privada neste processo, liberando o Estado para atuar nas suas funções básicas e onde ele é insubstituível (educação, saúde, segurança e relações externas, por exemplo).

Diferentemente do que ocorreu no Chile, não caberá ao Brasil beneficiar-se da ditadura política para promover a abertura econômica. O caminho percorrido pelo

Brasil foi o inverso - primeiro a abertura política (1975) e depois a abertura econômica. Mas como são tantas as diferenças políticas e econômicas entre os dois países, não se pode afirmar que a via brasileira para a liberalização da economia não será, também, exitosa.

desenvolvimento social. É hora de novos atores entrarem em cena, para que o Estado demonstre que pode forjar cidadãos com o mesmo empenho que demonstrou ter sido capaz de, por exemplo, forjar aço. Este novo paradigma deverá conduzir o país à plenitude do desenvolvimento.

Outro dado importante para reflexão é trazido por Jorge Castañeda em seu artigo "O paradoxo latino", ao analisar o recente livro "O Peixe na Água" de Vargas Llosa. Afirma o sociólogo e economista mexicano que democracia e livre mercado são incompatíveis na América Latina hoje, citando o exemplo peruano em que "as condições que possibilitam o mercado são o próprio oposto da democracia".

O argumento que se discute neste artigo é permeado por este problema, ou seja, é preciso saber se o Brasil e a América Latina conseguirão romper com seu passado estatizante e ingressar no admirável mundo novo da democracia, da liberdade de mercado e da prosperidade geral de maneira definitiva.

Finalmente, convém lembrar, no entanto, que a Reforma do Estado hoje no Brasil transcende ideologias e apresenta-se essencialmente como uma questão pragmática, diretamente vinculada à falência do modelo estatal, que foi competente para alavancar o desenvolvimento econômico, mas que mostrou-se incapaz de promover o

Bibliografia

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**, vol. 1, Ed. Globo, Porto Alegre, 1977.

PRADO, Caio Jr. **Evolução Política do Brasil - Colônia e Império**, Ed. Brasiliense, 1988.

LASKI, Harold. **Fe, Razon y Civilizacion**, Ed. Abril, Buenos Aires, 1945.

BAER, Werner. **The Brazilian Economy - Growth and Development**, Praeger, New York, 1989.

COSTA, Jorge Gustavo. **Planejamento Governamental**, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1971.

KRADER, Lawrence. **A Formação do Estado**, Zahar, Rio de Janeiro, 1970.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**, Ed. Globo, Porto Alegre, 1941.

AVELLAR, Hélio de Alcântara. **História Administrativa e Econômica do Brasil MEC/FENAME**, Rio de Janeiro, 1976.

GHOSE, Akshaya K. **Principles of Civil Government**, Taraporevala Sons & Co., Bombay, 1932.

TUBAKI, Edson. **Relatório de Tratamento de Problema, Processo de Elaboração, Execução e Acompanhamento Orçamentário da União**, Monografia apresentada à ENAP, 1989.

PEIXOTO, João Paulo e Rego, Antônio Carlos. **Glasnost without Perestroika: Resistance to Economic Liberalization in Revising the Brazilian Constitution**, paper apresentado na inadiáveis Conferência Anual da BRASA - Brazilian Studies Association Atlanta, Ga., 1994.

CAMPOS, Roberto. **Palavras Contaminadas...**, artigo publicado pela Folha de São Paulo, nov. de 1994.

CHACON, Vamirch. **Enfim 1964 acabou**, artigo publicado pela Folha de São Paulo, out. de 1994.

CESTAÑEDE, Jorge. **O Paradoxo Latino**, artigo publicado pela Folha de São Paulo, nov. de 1994.

Resumen**REFORMA DEL ESTADO EN EL
CONTEXTO DE LA TRAYECTORIA
POLÍTICA BRASILEÑA**

La actual crisis del Estado en Brasil sólo comenzará a ser resuelta si son atendidas algunas condiciones básicas: reducción de las atribuciones del Gobierno Federal; amplio programa de privatización; vigorosa descentralización que favorezca las administraciones municipales y reformas estructurales. Estas acciones se revisten de fundamental importancia, principalmente en países multiculturales y con territorios extensos como es el caso de Brasil. La implementación de programas de ajuste estructural de la economía es condición sine qua non para el éxito de la reforma del Estado.

Federal Government; a wide scale privatization program; vigorous decentralization which will favor the local administrations and structural reforms. Those actions are of fundamental importance, especially in multi-cultural countries with large territory, as in the case of Brazil. Implementation of programs for structural adjustments in the sine que non condition for success of the State reform.

Abstract**REFORM OF THE STATE IN THE
CONTEXT OF THE BRAZILIAN
POLITICAL TRAJECTORY**

The current crisis in the Brazilian State will only begin or be solved if a few basic conditions are met: reduction of the attributes of the

João Paulo M. Peixoto é professor do mestrado em Administração Pública e Governo da Universidade de Brasília.

ESTADO, TRANSNACIONALIDADE E POLÍTICAS GLOBAIS

Alexandrina Sobreira de Moura

Transnacionalidade e Grupos de Pressão

Repensar o Estado significa cada vez mais abandonar as perspectivas internalistas centradas no mero funcionamento da máquina administrativa e partir para analisar os processos de gestão da sociedade fortemente permeados pelo contexto internacional. Não se pode mais, por outro lado, discutir o Estado dentro de uma visão dicotômica defendida pela corrente do *realismo político* ao distinguir com nitidez a esfera doméstica da esfera internacional. Nesta linha, autores como Mansbach, Rosenau e Keohane and Nye enfatizam o papel da comunicação global que, ao abrir espaço para o desenvolvimento de organizações não-governamentais e intergovernamentais, possibilita o surgimento de grupos de pressão em escala transnacional. Esta corrente, de cunho eminentemente pluralista, corporificou, ainda na década de 70, a expressão crítica das teorias que colocavam o Estado no centro de todo o processo decisório e propunha a criação de um paradigma voltado para políticas globais.

Repensar o Estado moderno requer a compreensão do processo de globalização que se consubstancia por meios de atores transnacionais. Neste aspecto, é importante discutir a forma de interação entre o Estado e o setor não-governamental que, atuando como grupos de pressão, criam políticas globais que debilitam gradualmente a centralidade do Estado e geram uma crise de governabilidade. Como, todavia, as políticas globais se realizam em instâncias locais, a abordagem "beyond the state" torna-se vulnerável na medida em que o Estado é agente, senão definidor, implementador dessas políticas. Para tanto, torna-se oportuna uma parceria entre o Estado e o setor não-governamental, possibilitando que um processo descentralizador e participativo enseje elementos para redesenhar o Estado.

Uma abordagem "beyond the state" privilegia o desempenho de atores transnacionais, muitas vezes identificados como grupos de pressão que, segundo Peter Willetts (1982) podem ser classificados em grupos setoriais

que procuram proteger um interesse específico na sociedade (sindicatos, associações profissionais, clubes recreativos) e grupos promocionais que se voltam para causas mais amplas, tais como aliviar a pobreza, promover o desarmamento nuclear, defender as minorias etc¹. Importante frisar com o autor que, sob este ângulo, a natureza da ação de certos grupos promocionais não pode ser entendida em termos políticos como assunto de um único país, ou mesmo como tema restrito a dois países (1982:21). Embora o conceito de transnacionalidade de refira-se às relações entre organizações fora do Estado, o autor entende que o conceito de política global deva ser visto sob a ótica do exercício do poder (entendida como uma possível esfera coercitiva) da disponibilidade de recursos econômicos e da mobilização de legitimidade² entre diversos governos, organizações inter-governamentais e grupos de pressão. Isto quer dizer que embora o Estado integre o âmbito da política global, não deve ser

visto como o ator dominante, daí a importância de analisar o papel de atores não-governamentais, minimizando a centralidade com que o Estado tem sido analisado.

A rede que se tece tentacularmente em torno de temas como poluição e meio-ambiente permite dizer que há atividades transnacionais que conectam diferentes grupos de pressão. Neste aspecto, deve-se ressaltar que não é a integração via burocracia que explica a transnacionalidade, mas a integração temática e valorativa que embasa a ação dos diversos grupos. A tendência, portanto, é de que novas questões modelem o caráter desta transnacionalidade e que o encaminhamento de problemas específicos, principalmente os de cunho social, sejam articulados por atores de diferentes países, sem que se recorra à esfera do Estado. Isto não equivale dizer, todavia, que os desafios e novas ações não venham a influir na agenda estatal, na ação dos governos e, em escala mais concreta, na prestação de serviços pela administração pública.³

¹ O autor analisa 5 categorias de grupos de pressão promocionais: agências para o bem-estar e alívio da pobreza, organizações religiosas, grupos comunitários, partidos políticos e *specific-issue* grupos. Este último concentra-se em implementar mudanças sociais, através de uma mudança específica nas políticas públicas.

² A mobilização de legitimidade, segundo Willets, deve ser vista como um vetor da capacidade para o exercício do poder. Assim, por exemplo, o Movimento pela Anistia Internacional é mais poderoso do que um único governo, na medida em que se torna mundialmente reconhecido pelo valor moral de suas ações (cf. 1982:25).

³ Embora não caiba detalhar neste texto as diferenças conceituais entre Estado, governo e administração é importante frisar que não há uma identificação total de Estado e governo, na medida em que este, historicamente, antecedeu ao Estado, podendo, inclusive, existir sem ele. Quanto à administração, o conceito está vinculado à prestação de serviços públicos. Segundo Andrew Vincent, a administração está mais próximo da idéia de governo, em sentido estrito, porque viabiliza a execução de políticas, embora este não seja o seu *leitmotiv*. (cf. 1998:29-32).

Atualmente, a despeito de grupos de pressão serem considerados largamente como "uma característica dos sistemas políticos democráticos do Ocidente, eles estão presentes em todos os países" (Willems, (1982:9). Ao atuarem, coordenando programas internacionais e ações específicas que ultrapassam fronteiras, abrem espaço para o surgimento de "organizações ponte" a que se refere David Brown (1991). Estas organizações podem desempenhar o papel de facilitadora de recursos, mediadoras de conflitos e, por se encontrarem na rede de intermediação, catalizam o surgimento de novos arranjos institucionais, embora estejam, por outro lado, sujeitas à demanda de atores interessados na questão do desenvolvimento. A articulação internacional e transnacional vem, por incontáveis razões, sendo fortalecida no meio das organizações não-governamentais⁴ e intergovernamentais, no sentido de:

- 1) reiterar o papel da sociedade como principal agente promotor do desenvolvimento,
- 2) criar uma "cidadania global para definir e implementar uma agenda para transformações sociais",
- 3) repensar o conceito convencional de soberania que torna o Estado-nação vulnerável às

tendências de interdependência global (Korten, 1990:160-61).

Políticas Globais, Instâncias Locais

Analisar as políticas globais como uma nova tendência cooperativa sem se restringir a uma base territorial definida, sugere que o poder na arena transnacional se caracteriza pela criação de um consenso entre os grupos que interagem coletivamente para responder a demandas comuns. Pautadas por um senso pós-burocrático, as organizações globais para mudanças sociais (OGMS), como intitulam os grupos de pressão transnacionais Cooperrider e Pasmore (1991), tendem a criar uma visão societal e de simbiose de estratégias que apontam para uma sociedade menos hierarquizada (conforme Pelmutter, 1986, citado por Cooperrider e Pasmore, 1991:772) e de relações simétricas.

De um modo geral, assiste razão a Cooperrider e Pasmore quanto à ênfase magnificada da existência de um consenso dentre os grupos transnacionais. Para os autores, uma mudança global pode ser viabilizada, menos pelo consenso do que pelo dissenso. A ausência de oponentes pode destruir o dinamismo das OGMS, obstaculizando a força criativa da

⁴ O Union of International Associations Yearbook of International Organizations vol. 1, 1989 apresenta uma lista de 20.000 organizações não-governamentais transnacionais. (Cooperrider e Pasmore, 1991:765).

comunidade transnacional (1991:784-85). Neste aspecto, é preciso ver em que dimensão, para além do papel articular, estas organizações têm aberto espaços para realizar parcerias e criar um processo participativo que conduza segmentos da sociedade a influenciar nos processos de mudança (empowerment). Permeando esta arquitetura organizacional, está a heterogeneidade e a complexidade de relações que se por um lado instigam a interação, por outro impõem desafios à bandeira transnacional. Como, por exemplo, levar até as últimas consequências a abordagem "beyond the state", se é nas instâncias locais que as políticas globais se corporificam? Por que excluir, a priori, o Estado de uma possível parceria, se há coincidência ou possibilidade de ajustes entre as diversas pautas de ação? O movimento transnacional não deveria se constituir numa via de mão única entre as OGMSs e o Estado, até porque um dos papéis destas organizações deveria ser o de monitorar a implementação de políticas que elas, de algum modo, conseguiram, enquanto grupos de pressão, inserir na agenda estatal. A medida que este fato se configurasse, o Estado tenderia, portanto, a adensar as políticas globais.

Ao questionar a perspectiva prática das políticas globais, Chadwick Alger (1990) argumenta que a implementação dessas políticas

requer um grau de legitimidade expressa na concordância de milhares de comunidades. Nessa linha, o autor, ao defender que a análise de políticas globais deve ser estendida das comunidades locais às organizações de ação global, enfatiza que o desenho dessas políticas requer dos seus elaboradores um conhecimento considerável das instâncias locais (of. 1990:155). Ocorre, todavia, salienta o autor, que a preocupação em atuar dentro da perspectiva "beyond the state", termina colocando as organizações não-governamentais internacionais distantes do público meta, na medida em que elas se concentram em elaborar declarações, participar de comissões e eventos, e em alguns casos chegam a assumir uma postura estatal, em termos de representação, para influir na discussão das políticas. Dessa forma, as organizações passam a demonstrar mais "afinidade com o mundo 'beyond the state' do que com as comunidades" (1990:157).

Embora fuja ao escopo deste trabalho analisar a atuação das organizações não-governamentais nacionais ou locais, é preciso ressaltar que elas têm contribuído para estabelecer o elo perdido entre algumas organizações não-governamentais internacionais e as comunidades. Neste aspecto, o entendimento das políticas globais amplia o espectro de atores que lidam principalmente com as questões de desenvolvimento em países pobres. Vale ressaltar que o

surgimento quase explosivo destas organizações tem tido um impacto político considerável na esfera estatal. Para Julie Fisher estabeleceu-se "um processo interativo de tomadas de decisão e de aprendizado dentro e entre o Estado e as organizações não-governamentais, baseado na criação e dispersão de poder" (1992:71). Registre-se, todavia, que à semelhança de algumas organizações não-governamentais internacionais, as nacionais se inclinam para um nível de burocratização que lembra a trajetória das organizações governamentais; por outro lado, o caráter alternativo dos seus projetos, em alguns casos, assemelha-se àqueles desenvolvidos pelo Estado. Estas considerações, entretanto, não eliminam o papel que as não-governamentais vêm desempenhando na redefinição de políticas, eminentemente as de caráter social, estejam elas contextualizadas ou não no bojo das políticas globais. Noutro quadrante, pode-se dizer que a agilidade, flexibilidade, capacidade de inovar e de mobilizar legitimidade, características que credenciaram as organizações não-governamentais como atores importantes no cenário mundial, servem para indicar alguns pontos de estrangulamento do Estado moderno.

Estado e o setor não-governamental: a caminho de uma parceria

A articulação internacional e o encaminhamento de políticas globais por organizações não-governamentais (ou grupos de pressão promocionais temáticos, ou, ainda, OGMS) oferecem um *locus* privilegiado para repensar o papel do Estado, na medida em que ele perde a sua centralidade política em detrimento da consolidação do espaço societal. Este processo, todavia, não se dá de forma coerente. Se a tendência à transnacionalidade desfigura, por um lado, os limites do Estado nacional, por outro não consegue concretizar as políticas globalizantes sem que estas se configurem dentro da esfera estatal. Os liames necessários à integração do global ao local se encontram não apenas na sociedade articulada transnacionalmente. A despeito de haver uma vaga recusa à idéia de parceria, é insustentável, como foi dito anteriormente, que o Estado seja alijado de um processo em que possa cooperar. Isto não significa, entretanto, advogar a presença incondicional do Estado em todas as causas encaminhadas pelo setor não-governamental (também chamado de terceiro setor ou setor independente). O que não se pode perder é a oportunidade para que o Estado reavalie as suas estratégias, inclusive da administração pública, quando do

contato com outras formas de agir e pensar o social. Estabelecer parcerias é partir par uma descentralização, ainda que momentânea e casuística, mas que a longo prazo possa viabilizar uma interconexão de ações, valores entre o Estado e o setor não-governamental (Moura, 1994). Com isto não se quer inferir que o Estado teria que ser redesenhado apenas a partir de forças exógenas e que nada mais poderia ser resgatado do seu interior para a criação de um novo modelo. Afinal, como friza Sanyal (1993), nem o Estado é completamente fracassado, nem as organizações não-governamentais são totalmente exitosas.

O fato é que hoje não se pode mais repensar o Estado sem uma referência ao setor não-governamental que, na esfera transnacional, flexibiliza as fronteiras do Estado nacional, sem poder, entretanto, ignorar que as bases sociais em que atuam trazem de volta, com todo o vigor, o Estado para o cenário das políticas globais. Neste quadro globalizante, todavia, a tendência é que o Estado, para não enfrentar maiores ameaças à sua governabilidade, passe a privilegiar um processo de cooperação autônoma, onde a articulação e a parceria lastreariam a definição de suas políticas. Entre este caminho e o da cristalização do Estado nacional, mas francamente em colapso, talvez seja mais instigante optar pela "the road not taken, the road less traveled by". E num fu-

turo próximo, certamente, esta escolha represente uma grande diferença.

Referências Bibliográficas

- ALGER, C. F. (1990). "Grass-root Perspectives on Global Policies for Development". *Journal of Peace Research*. 27:155-68, Maio 1990.
- BROWN, L. D. (1991). "Bridging Organizations and Sustainable Development". *Human Relations*. Vol. 44, no. 8, pp. 807-831.
- FISHER, J. (1992). "Local Governments and the Independent Sector in the Third World" in McCarthy, K. D. et. al (org.), *The Nonprofit Sector in the Global Community: Voices from Manu Nations*. San Francisco: jossey-Bass Publishers, pp. 70-89.
- KORTEN, D. C. (1990). *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and Global Agenda*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- MOURA, A. S. (1994). *Non-governmental Organizations in Brazil: from Oppositon to Partership*. Paper apresentado no XVIII Congresso da LASA, Atlanta, EUA, março 10-12, 1994. (mimeo).
- SANYAL, B. (1993). *Cooperative Autonomy: the Dialectic of State NGOs. relationship in Developing Countries*. Massachussets Institute of Technology (mimeo).
- VICENT, A. (1987). *Theories of the State*. New York: Basil Blackwell.
- WILLETTS, P. (1982). "Pressures Groups as Transnational Actors" in Willetts, P. (org.) *Pressure Groups in the Global System: The Transnational Relations of Issue-orientated Non-Governmental organizations*. New York: St. Martin's Press.

Resumen**ESTADO, TRANSNACIONALIDAD Y POLÍTICAS GLOBALES**

Reflexionar sobre el Estado moderno requiere la comprensión del proceso de globalización que se consolida por intermedio de actores transnacionales. En este aspecto es importante discutir la forma de interacción entre el Estado y el sector no gubernamental que, actuando como grupos de presión, crea políticas globales que debilitan gradualmente la centralidad del Estado y generan una crisis de gobernabilidad. Como, sin embargo, las políticas globales se realizan en instancias locales, el

abordaje "beyond the state" se vuelve vulnerable en la medida en que el Estado es agente, si no definidor, implementador de esas políticas. Para tanto, se hace oportuna una sociedad entre el Estado y el sector no gubernamental, permitiendo que un proceso descentralizador y participativo favorezca elementos para rediseñar el Estado.

those policies. Therefore, a partnership between the State and the non-governmental sector becomes opportune to make possible a decentralizing and participation process which includes elements to redessing the State.

Abstract**THE STATE, TRANSNATIONALITY
AND GLOBAL POLICIES**

Rethinking the modern State requires comprehension of the globalization process being carried out by transnational agents. In that aspect, it is important to discuss the form of integration between the State and the non-governmental sector, which - acting as pressure groups - creates global policies that gradually debilitate the centralization of the State and generate a crisis in the ability to govern. However, since the global policies are carried out in local instances, the "beyond the State" approach becomes vulnerable since the State is the agent, if not the defining agent then the implementing agent, of

Alexandrina Sobreira de Moura é pesquisadora do Departamento de Ciências Política da Fundação Joaquim Nabuco e professora de Ciência Política da UFPE.

O NOVO ESTADO, GESTÃO E GOVERNABILIDADE

Roberto Nicolau Jeha

Antes de se falar da gestão e da governabilidade, temos que ver a questão do Estado na sociedade brasileira. Qual é esse novo Estado? É um Estado produtor? É um Estado, articulador? É um Estado mínimo? Eu, como diretor da FIESP, noto que hoje uma grande parte do empresariado nacional está sendo iludido pela sereia do neo-liberalismo. Eles acham, uma grande parte do empresariado, que o Estado deve ser mínimo. Que o mercado vai resolver tudo. É que o Estado deve realmente se resignar e cuidar das questões de saúde, de educação e de promoção de justiça. Eu sou totalmente contrário a esse ponto de vista. É evidente que aquele Estado socialista, aquele Estado produtor, burocrático, ninguém pensa mais. Já virou um Estado jurássico. Evidentemente que não é esse o Estado que a gente defende. Mas acho que temos que ter no Brasil um Estado enxuto, que não perca a sua capacidade de articulação, de indução e mesmo a sua capacidade de intervenção. Se nós analisarmos a industrialização brasileira, para falar num ramo do qual eu sou

É preciso dar ao Estado condições para que possa governar esse país tão chelo de contrastes, paradoxos e com um potencial tão grande e que se encontra numa situação tão miserável. Nesse particular, algumas reformas são absolutamente indispensáveis. E não vejo como fazer isso sem uma revisão da Constituição.

mais ligado, vamos ver que, em 1930, quando o Brasil era ainda uma grande fazenda agro-pastoril, até os fins da década de 70, passamos de uma grande fazenda para a oitava economia industrializada do mundo. Isso se fez com um processo de substituição de importação comandado pelo Estado nacional, já que a iniciativa privada em 1930 não tinha nem o grau de articulação nem o grau de concentração de capitais que tem hoje. E naquele momento foi necessário que o Estado nacional ou Estado de Vargas, o primeiro governo de Vargas, fizesse esse programa de substituição de importações e, com o auxílio de poupança externa, iniciasse o programa de industrialização brasileira. É mais uma vez o Estado

nacional que em 1940/1941, dá um passo decisivo nessa história da industrialização brasileira com a fundação da Companhia Siderúrgica Nacional. Na época, havia uma guerra. E o Presidente Vargas, que na época era um ditador, negociou a ida do Brasil, ao lado dos aliados, com a condição de que os Estados Unidos aqui instalasse uma usina siderúrgica, já que haviam grandes dificuldades, postas pelo próprio Estados Unidos e pelas nações industrializadas da época, para que o Brasil se industrializasse. Novamente o Estado teve uma atuação fundamental nesse processo de crescimento e de urbanização da população brasileira. Termina o governo Vargas e vem o governo do Marechal Dutra. E o governo do Marechal Dutra foi neoliberal. Era um governo em que o mercado deveria resolver tudo e o Estado deveria se recolher. Houve, naquela época, uma abertura comercial brasileira. E o Brasil gastou durante o governo Dutra todas as reservas que tinha acumulado durante a guerra. Gastou importando geladeiras, automóveis, liquidificadores. Porque nós não produzíamos nada naquele momento? É um momento em que o Estado se afasta da condução da vida econômica brasileira. E o resultado foi dos piores. É preciso que cinco anos mais tarde volte Getúlio Vargas e crie as grandes holdings estatais brasileiras, que até hoje estão aí. E sem elas dificilmente poderia se ter

conseguido a continuidade do processo de industrialização até o fim da década de 70. Que são a Petrobrás e a Eletrobrás? É dessa época também a criação do BNDE, que é o primeiro banco de fomento brasileiro. Ou seja, o primeiro que financia a iniciativa privada a longo prazo os seus projetos de investimentos e de industrialização. Não só a iniciativa privada como o próprio setor público, nos seus setores de infraestrutura. Quando a gente diz que o BNDE foi o primeiro banco a fazer isso, foi o primeiro banco formalmente a fazer isso. Porque essa missão, esse papel, antes da existência do BNDE, coube ao Banco do Brasil. Teve um grande papel em toda essa história brasileira da industrialização, da agricultura, enfim, do desenvolvimento econômico desse século. Houve um momento em que o Banco do Brasil, além de ser um banco comercial, um banco agrícola e rural, era o banco Central e, ao mesmo tempo, era o banco de desenvolvimento econômico.

Posteriormente é que veio o Banco Central substituindo a SUMOC - Superintendência da Moeda e Crédito - que era um departamento do Banco do Brasil. E que vem o BNDE substituindo também o Banco do Brasil como financiador de longo prazo. Mais uma vez, o papel do Estado no sistema financeiro público brasileiro alavancando, induzindo e articulando o processo de crescimento econômico.

O governo Kubitschek foi de planejamento. É o governo do Plano de Metas. Foi um governo no qual o Brasil, aproveitando todo esse esforço mundial, dá o seu grande pulo para a industrialização. É o momento da siderurgia. É o momento da energia elétrica. É o momento das telecomunicações. Das estradas rasgarem esse país. É o momento de Brasília. Se não fosse Brasília, certamente que a economia brasileira ainda estaria na borda costeira do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte. É o momento da marcha para o oeste. Se não fosse Brasília, não teria sido possível Rondônia, Mato Grosso, Acre ou, pelo menos, o desenvolvimento de todos esses estados.

Quando acaba o governo Kubitschek, nós temos um intervalo dramático no país. Entra o senhor Jânio Quadros com um programa também neoliberal. Um programa que atendia no campo interno aos interesses do capital internacional e ao grande capital nacional. E no campo externo, fazer uma abertura política para a União Soviética. Foi uma grande controvérsia. Essa foi uma das contradições que o presidente Jânio cometeu, que acabou renunciando e sendo sucedido por Jango Goulart. Jango Goulart fez um governo bastante tumultuado e turbulento que acabou sendo derrubado pelo golpe militar de 64.

Quando vem os militares, novamente após os dois anos de arrumação de casa feita pelos então ministros Bulhões e Roberto Campos, é novamente o Estado nacional quem toca o segundo plano, o segundo momento do crescimento econômico brasileiro. É o Banco do Brasil, o BNDE, a Petrobrás, a Eletrobrás, Furnas, enfim, há um fortalecimento do Estado nacional como condutor da política econômica. E, apesar dos erros que os militares cometeram e que foram muitos, especialmente no campo social e no campo político, eles tiveram um razoável êxito na questão do crescimento econômico. Esse processo atingiu o auge durante o governo Geisel. Foi aí que realmente a estatização brasileira atinge o seu auge. Nesse momento, porém, fim do governo Geisel e começo do governo Figueiredo, esse modelo de crescimento econômico comandado pelo Estado acaba. No mundo inteiro a situação se modifica. O Brasil sofre dois choques nesse momento. O choque do petróleo e o choque dos juros. E o Estado nacional, que até então era um Estado superavitário, que até então poderia estar cumprindo razoavelmente as suas funções no campo econômico então tão bem no campo social mas, ainda cumpria muito melhor do que hoje, entra num processo de queda. Entra num processo de dissolução e deterioração cujas conseqüências mais dramáticas são o estado que está a saúde pública hoje, o estado em que está a

educação pública hoje e mesmo a condição de infra-estrutura que é uma função do Estado e que hoje está numa situação lamentável. As estradas brasileiras estão de dar dó. Os portos brasileiros têm que ser reaparelhados. O próprio setor elétrico, que no Brasil é um setor tipicamente estatal, está parado há 4, 5, 6 anos. E se nós não tivermos uma nova retomada do desenvolvimento poderemos ter graves problemas devido a falta de energia elétrica. Então, nesse momento, acaba esse projeto comandado pelo Estado em substituição de importação. Mas isso não significa que o Estado deve ser afastado. Isso não significa que a gente deva adotar um modelo neoliberal com funções do Estado mínimo. O Estado só eventualmente se ocupando da educação e saúde, e deixando todo o resto para o mercado. Se assim fosse, teria sido muito fácil a gente ter crescido nos anos 80. Porém, nós não conseguimos nos anos 80 e nesses anos 90 formular um novo papel para o Estado. Modernizar esse Estado de tal maneira que ele, deixando de ser a mola da propulsão do crescimento econômico brasileiro, mas não do crescimento social, pudesse viabilizar um novo projeto no qual a iniciativa privada pudesse comandar o processo. E um processo mais aberto de inserção do Brasil no mundo. E não um processo tão fechado como foi aquele de substituição de importações e que vigorou de 1930 até fins da década de 70. Eu

acho que nesse momento o grande risco que nós estamos correndo é em função de todas as dificuldades, em função do esfacelamento do Estado nacional adotarmos um modelo neoliberal que acabe por congelar a miséria brasileira. Que acabe por deixar o setor da educação pública numa situação lastimável. O setor de saúde pública na própria falência. E acabe prejudicando, inclusive, o sistema financeiro público brasileiro. Que há algo muito importante sobre o qual eu queria dizer alguma coisa.

Os neoliberais acham que não há necessidade do Banco do Brasil. Acham que não há necessidade do BNDES. Acham que o mercado vai resolver isso tudo. Na hora de financiar a agricultura, na hora de financiar a longo prazo, na hora de você investir em infra-estrutura quem tem aparecido é o BNDES, é o Banco do Brasil e alguns bancos estaduais. Isso não quer dizer que o Banco do Brasil e o BNDES e toda a corporação de bancos estaduais e federais não devam melhorar a sua eficácia. Eu defendo um sistema financeiro público forte, ativo, presente, mas que melhore a sua eficácia e deixe de lado o corporativismo. E que possa cumprir adequadamente e correto o programa de privatização. Na minha opinião foi feito apressadamente, sem um projeto de política industrial que pudesse adequar essa privatização a um projeto brasileiro. E eu concordo plenamente com o Roberto Macedo, quando ele diz que não

adianta fazer estabilização se não soubermos para onde vamos. De que adianta um vento favorável se você não sabe a que porto você está se dirigindo, já dizia Sêneca na antigüidade. Então nós temos que ter um programa de política industrial, um programa de política social, um projeto brasileiro, para que a gente possa direcionar os nossos esforços, obtida a estabilização, para a realização do potencial desse país. Não apenas crescimento econômico como houve, por exemplo, no regime militar. Mas, também, o crescimento social.

Nesse ponto, ninguém substituiu o Estado. Porque a iniciativa privada não vai cuidar do grande exército de deserdados que tem no Brasil. O Brasil hoje tem 50, 60 milhões de deserdados. Se você não tiver políticas sociais competentes e que sejam direcionadas no sentido de trazer uma existência melhor a essa multidão de brasileiros, não vai adiantar nada os programas de estabilização. E aí o papel do Estado é preponderante para as suas políticas sociais, política industrial, articular e induzir uma política econômica que permita nos inserirmos competitivamente no mundo, como hoje apregoa o jargão liberal mas, principalmente, nos adequarmos para atendermos às enormes necessidades do nosso mercado interno que até hoje foram totalmente esquecidas.

E, para terminar, quando se fala em governabilidade é preciso dar ao Estado condições para que possa governar esse país tão cheio de contrastes, paradoxos e com um potencial tão grande e que se encontra numa situação tão miserável. Nesse particular, algumas reformas são absolutamente indispensáveis. E não vejo como fazer isso sem uma revisão da Constituição. Esse assunto não pode ser levado emocionalmente. Ganhe quem ganhar as próximas eleições, se nós não fizermos algumas reformas estruturais no campo tributário, na previdência social, no campo administrativo, no campo eleitoral, dificilmente algum governo poderá ter gestão, poderá conseguir a governabilidade. Esta é um processo político. Tem que haver uma grande conscientização de todos os cidadãos. Quer ele participe da política diretamente ou indiretamente como cidadão. Que nós temos que saber escolher os nossos representantes para que eles possam, na atribuição de suas funções, legislativas e executivas, comporem um quadro institucional que devolva a governabilidade e que permita a gestão desse país.

Resumen**NUEVO ESTADO, GESTIÓN Y
GOVERNABILIDAD**

Es necesario dar al Estado condiciones para que pueda gobernar ese país tan lleno de contrastes, paradojas y con un potencial tan grande y que se encuentra en una situación tan miserable. En ese caso, algunas reformas son absolutamente indispensables. Y no veo cómo hacer eso sin una revisión de la Constitución.

Abstract**NEW STATE, ADMINISTRATION
AND GOVERNABILITY**

It is necessary to give the State conditions to govern this country, with so many contrasts, paradoxes and great potential, besides finding itself in such miserable condition. Concerning the situation, certain changes are absolutely essential. I cannot see how this can be done without reviewing the Constitution.

Texto baseado em palestra proferida durante o Encontro Nacional: Função Pública, Estado e Sociedade, realizado na ENAP, Brasília/DF, em abril de 1994.

Roberto Nicolau Jeha é diretor primeiro secretário da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

SER E COMO SER . . . SEIS A QUESTÃO:

A mudança necessária nos estilos de gestão pública

Héctor Hernán González Osorio

A questão do Estado encontra-se no cerne das discussões políticas e econômicas dos últimos anos. As abordagens sobre a questão podem ser agrupadas em duas grandes tendências: as de caráter quantitativo, que centram a análise nos problemas derivados do tamanho do Estado e do seu grau de intervenção na economia, e as de caráter qualitativo, que centram a análise nas formas de intervenção do Estado e nos setores da sociedade a quem essa ação favorece.

Ambas tendências reconhecem o esgotamento de um certo modelo de acumulação capitalista, onde o Estado, associado ao capital nacional e internacional, teve um papel preponderante, provendo a infra-estrutura necessária e subsidiando o capital privado através de diversos mecanismos fiscais, monetários e de legislação comercial. Entretanto, apesar das semelhanças, existem importantes diferenças entre ambas abordagens e a sua explicitação é condição para qualquer tomada de posição face ao tipo de Estado que queremos.

A questão do redesenho do papel do Estado é objeto de importantes discussões sobre as estratégias para sair do subdesenvolvimento. Nessas discussões, uma abordagem mais qualitativa, que subordine os problemas de tamanho à definição de funções, não pode deixar de considerar a forma em que essas funções venham a ser executadas. O como ser é tão importante quanto o ser. Nesse sentido, a questão gerencial, que se manifesta na procura de novos estilos de gestão, marcados pela procura da qualidade e uma prática participativa, constitui uma tendência institucional tão importante quanto as diversas reformas estruturais que buscam reformular o estado brasileiro.

O enfoque quantitativo põe ênfase na crise fiscal e no gigantismo do Estado, cujo crescimento exagerado começou nos anos 60, quando o modelo nacional desenvolvimentista mostrava os primeiros sinais de crise. O processo consolidou-se nos anos 70, com o esforço para manter esse modelo na base do endividamento externo, e entrou em crise total nos anos 80, em meio às sucessivas e fracassadas tentativas de

estabilização, que acabaram comprometendo definitivamente a eficiência do Estado como mecanismo regulador da economia. As principais conclusões desta abordagem encontram-se consubstanciadas no famoso *consenso de Washington* e nas suas críticas ao excesso de Estado¹. A privatização, desregulamentação e abertura da economia, a minimização do tamanho e das funções estatais, foram apontados como complementos *sine qua non* das políticas de estabilização e saneamento das finanças públicas.

O enfoque qualitativo, por sua vez, tem posto uma ênfase maior nos efeitos das mudanças civilizacionais pelas quais passa a humanidade nos últimos 20 anos e no seu reatamento estatal. Os impactos das transformações científico-tecnológicas deste fim de século atingem não somente a esfera das relações econômicas e dos processos produtivos, aspectos claramente descritos por diversos autores². A nova configuração da divisão internacional do trabalho, os fenômenos de globalização da produção, de integração dos mer-

cados e de regionalização dos investimentos, exigem mudanças importantes nas funções e na forma de atuação do Estado. Mas o problema principal não está no excesso de intervenção do Estado e sim na forma como esta intervenção tem-se dado. A participação do Estado na dinâmica econômica do capitalismo brasileiro trouxe como consequência não somente um crescimento descontrolado, mas também um processo crescente de penetração da coisa pública pela iniciativa privada, diretamente ou através dos seus representantes³. Entre as consequências desse processo estão a redução ao máximo da capacidade do gasto público e o sucateamento de uma estrutura que foi ficando cada vez mais a serviço dos setores oligopólicos da economia nacional e seus aliados internacionais e cada vez menos a serviço da maioria da população.

Assim, o problema fundamental é a mudança qualitativa do Estado, em termos de redefinição de funções e de novas formas de exercício dessas funções. O que não implica a defesa do tamanho atual do Estado e sim a recuperação da sua

¹ - Uma polêmica e excelente análise desta postura pode ser encontrada no artigo de José Luis FIORI, "Os moedeiros falsos", In *Folha de São Paulo*; 03 de julho de 1994; pp.6/6 a 6/7.

² - Ver COUTINHO, Luciano; "A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança"; In *Economia e Sociedade* n.º.2; IE-UNICAMP; Campinas; 1992; pp. 69 a 87 e DOS SANTOS, Theotonio; *Economia Mundial. Integração Regional e Desenvolvimento Sustentável*; Ed. Vozes; Petrópolis; 1993.

³ - De grande impacto e muito elucidativo, o caso dos anos do orçamento talvez não seja o mais claro neste sentido. É freqüente a presença de médios e grandes empreiteiros em cargos executivos nas administrações públicas municipais ou estaduais, como reconhecimento à sua participação nas campanhas eleitorais, muitas vezes com a missão explícita de favorecer seus negócios a partir do Estado.

capacidade para atuar naquelas áreas que lhe são próprias e onde a iniciativa privada não encontra os estímulos de rentabilidade que a movimentam.

Na verdade, tem se falado e escrito muito sobre a necessidade de redefinir o papel do Estado no contexto das transformações em curso na economia mundial. Nessas discussões, destaque especial tem sido dado a aspectos como a necessidade de fortalecimento das funções próprias ao setor público, o reforço do aparelho do Estado com recursos financeiros e normativos e a descentralização na execução das políticas públicas⁴. Entretanto, a questão da gerência propriamente dita, das formas de exercício da função pública em termos das mudanças necessárias nos estilos de gestão, tem permanecido um pouco em segundo plano, com escassas exceções⁵. A máquina burocrática, que já foi eficiente face a uma economia e uma sociedade estruturadas com base no padrão tecnológico e produtivo da 2a. Revolução Industrial, vê-se defrontada hoje com necessidades novas, resultado da conjugação dos processos de modernização com as exigências decorrentes da miséria. Na época em que a população era majoritariamente rural e encontrava-se dis-

persa no território, quando as cidades eram poucas e menores e as tecnologias de comunicação precárias, aumentando assim as distâncias relativas entre o governo central e os governos locais e dificultando as comunicações horizontais, a centralização, a hierarquização, a padronização e a administração por normas e regulamentos eram todos fatores de eficiência. Com efeito, uma grande quantidade de níveis intermediários de chefia era necessária para a gestão dos subconjuntos orgânicos na hierarquia administrativa (departamentos, divisões, setores etc.), reproduzindo ao interior do Estado a estrutura piramidal de gerência dos processos produtivos organizados com base no paradigma *taylorista-fordista* derivado da 2a. Revolução Industrial.

Entretanto, a urbanização acelerada vivida pelos nossos países nos últimos 30 anos, o processo crescente de democratização e conscientização cidadã e o salto científico e tecnológico sem precedentes na área das comunicações diminuíram as distâncias relativas, não somente entre a população e o governo, mas também entre dirigentes e funcionários da máquina estatal, em todos os níveis da administração pública. Este fato criou um clima favorável

⁴ - Ver neste sentido os artigos e estudos publicados pela própria ENAP, nos seus *Cadernos* e na *Revista do Serviço Público*, bem como alguns dos textos para discussão publicados pelo Centro de Estudos de Políticas Públicas- CEPP, do Rio de Janeiro (Telefax: 021 227 2018)

⁵ - Ver a este respeito: KLIKSBERG, Bernardo; *Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas*; ENAP; Brasília; 1993, bem como: OSBORNE, David e GAEBLER, Ted, *Reinventando o governo*; MH Comunicação; Brasília; 1994.

ao surgimento de novas práticas gerenciais, acompanhando assim, como acontecera no passado, as mudanças nos padrões organizacionais e funcionais dos processos produtivos industriais. Nesse sentido, vale a pena destacar dois aspectos que dizem respeito ao como ser do Estado: a qualidade e a participação.

Não faz muito tempo que a questão da qualidade como técnica gerencial fez a sua aparição no âmbito do Estado. Com base nas experiências de gestão da iniciativa privada em que os japoneses foram pioneiros, criou-se a consciência de que não mais bastava com a aplicação de normas e procedimentos formais para tentar garantir bons resultados na administração pública. Para melhorar o desempenho dos serviços do Estado é necessário levar em consideração a opinião dos beneficiários - intermediários ou finais - e estimular a competitividade entre os produtores desses serviços, noções chave do conceito de qualidade total.

Ora, é claro que não se trata de gerenciar o Estado como se fosse uma empresa privada, porque não é. Seus objetivos, a sua missão, o seu sentido são diferentes. Trata-se sim, de incorporar métodos e técnicas de gestão que permitam melhorar seu desempenho e inovar nos seus procedimentos, de acordo com as exigências impostas pela sociedade e com as possi-

bilidades tecnológicas de nosso tempo. Não se trata tampouco de pregar a adoção acrítica de "pacotes administrativos" importados diretamente da iniciativa privada ou de outras realidades culturais. Trata-se, sim, de adaptar as ferramentas disponíveis, criando as condições necessárias para o seu uso.

Neste sentido, o uso das ferramentas da qualidade total para melhorar o desempenho da função pública e dos métodos da reengenharia organizacional para inovar nas estruturas orgânicas e funcionais, constituem, sem dúvida, parte de uma tendência institucional de grande importância, no sentido de procurar novos estilos de gestão na administração pública.

Por outro lado, a restauração da democracia não esteve limitada à recuperação das liberdades públicas e ao restabelecimento dos processos eleitorais. Ela trouxe consigo a incorporação ativa de um novo agente regulador nos processos econômicos e políticos: a chamada sociedade civil organizada. Inúmeras organizações e movimentos de cidadãos reunidos em torno de interesses e reivindicações comuns, às vezes conjunturais e outras não, invadiram a dinâmica social, manifestando a sua descrença nas práticas políticas tradicionais e procurando novas formas para garantir o respeito aos seus direitos e a satisfação das suas necessidades.

Este aspecto introduz um segundo elemento de força na discussão sobre o necessário redesenho do papel do Estado: a sua democratização, na dupla dimensão das relações governo-sociedade e da sua prática funcional interna. A relação do governo com a sociedade tem sido objeto de numerosos estudos sobre a participação popular, surgida no âmbito da resistência aos regimes ditatoriais dos últimos vinte anos. Vale a pena então pôr uma ênfase especial nas relações entre dirigentes e dirigidos ao interior da máquina pública. Com efeito, cabe perguntar-se como democratizar a relação do Estado com o espaço social se as práticas ao interior do próprio espaço do Estado continuam a ser as mesmas do período autoritário. Nesse sentido, adquirem particular relevância as discussões sobre a democratização das funções de planeamento governamental e sobre a introdução de novos métodos e técnicas que estimulam e facilitam o trabalho coletivo ao interior da administração pública⁶.

É claro que um estilo de gestão de carácter participativo é condição

necessária, mas não suficiente, para a conquista da qualidade na função pública. Um trabalho pioneiro sobre o tema aponta como algumas estratégias possíveis neste sentido, além da implantação de modelos de gestão com ênfase na participação, a criação de uma cultura propícia ao Estado de qualidade, a aquisição e o uso de tecnologia adequada e avançada e o investimento na formação de quadros e na melhoria do desempenho das pessoas⁷. Entretanto, esses aspectos somente adquirem real sentido quando se pensa em tornar mais coletivos os processos de tomadas de decisão, potencializando assim o investimento na melhoria dos desempenhos individuais e aproveitando as possibilidades que oferecem as modernas tecnologias de produção e disseminação de informação. Mas é preciso coragem para inovar. A questão cultural é sem dúvida de fundamental importância e o ponto de partida do processo. A mudança dos valores, das práticas, dos hábitos e dos tabus característicos da gestão pública paquidémica que herdamos do passado e que continua a esmagar o nosso presente, só poderá

⁶ - Particularmente interessante neste sentido é o trabalho do prof. Ademar SATO, com a sua proposta de Planeamento Estratégico Democrático, dando uma dimensão participativa aos métodos do planeamento estratégico situacional e incorporando técnicas de visualização e discussão derivadas da metodologia ZOPP (Ziel Orientiert Planung Projekt) e do Logical Framework. Sobre a dimensão governo-sociedade, ver DOWBOR, Ladislau; O poder local; Brasiliense; Col. Primeiros Passos; São Paulo; 1994. Sobre as noções de espaço social e espaço do estado, ver a excelente obra de FRIEDMANN, John; *Empowerment*; Blackwell Publishers; Massachussets; 1992.

⁷ - Ver VIEIRA DE CARVALHO, Maria do Socorro Macedo e TONET, Helena Corrêa; Qualidade na administração pública; Revista de Administração Pública-RAP; Rio de Janeiro 28(2): 137-52, ABR/JUN, 1994. pp. 137-152.

resultar de iniciativas onde dirigentes e dirigidos não tenham medo de arriscar e saibam resistir às pressões do *statu quo*. A resistência à mudança é um obstáculo reacionário de peso e que deve ser denunciado para ser vencido⁸. Muitas vezes a inovação, a criatividade, a agilidade nas respostas, a horizontalidade nos processos de discussão, a coletivização das responsabilidades, o predomínio da interação sobre a excelência individual, características exigidas pela premência dos problemas e facilitadas pelas novas tecnologias de trabalho, são sistematicamente tolhidas pela permanência das práticas tradicionais que anquilosam o sistema, nos seus diversos níveis. Pior ainda, muitas vezes, quando se trata de mudar comportamentos e estilos de governo, o discurso progressista sobre as mudanças econômico-sociais se traduz em atitudes eminentemente conservadoras. O cumprimento da norma continua sendo privilegiado em detrimento do resultado; o regulamento, por definição uma ferramenta, transforma-se em um fim em si e os procedimentos centralizados de controle são reforçados, contribuindo para entravar um funcionamento mais eficiente.

Essa verdadeira alienação institucional se repete nos indivíduos, com a ausência quase total de estímulo ao acerto e onde a responsabilidade pelos erros é sempre procurada na base da pirâmide hierárquica. Nesse contexto, a ociosidade é sempre mais segura, pois quem nada faz não corre risco de errar e o acerto não é objeto de reconhecimento nem estímulo de nenhum tipo, muito menos financeiro.

A crítica aos estilos dominantes de governo, aos padrões tradicionais de comportamento, e às práticas gerenciais habituais, tem deixado claro que o problema da credibilidade e da governabilidade não é decorrente só de uma questão econômica ou financeira: a crise fiscal e o esgotamento da capacidade de gasto público. Está presente nessa crise um elemento importante de subjetividade que diz respeito à uma cultura administrativa baseada no autoritarismo, na centralização, na falta de profissionalização da função pública, no conseqüente desrespeito aos que nela trabalham e na ausência total de *accountability*⁹ face aos cidadãos.

A perpetuação da teia burocrática e dos seus instrumentos de gestão face às demandas urgentes e

⁸ - Ver NOGUEIRA, Marco Aurélio; "Permanência e mudança no setor público"; In *Revista do Serviço Público*; Ano 45-Vol. 118 No. 1 - Jan/Jul 1994; ENAP; Brasília; 1994.

⁹ - Como é sabido, o termo continua sem tradução literal. Somente a criação de uma cultura diferente de gestão pública, apoiada no movimento crescente de consciência cidadã, permitirá que a idéia de *accountability* possa fazer parte da nossa bagagem conceitual. Ver a este respeito, CAMPOS, Ana Maria; "Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?"; In *Revista de Administração Pública-RAP*; Rio de Janeiro 24(2)30-50; fev/abr. 1990; pp. 30-50

dramáticas de uma sociedade dilacerada pela polarização constante entre riqueza e miséria, nas novas condições de comunicação geradas pelo avanço científico e tecnológico, tornaram absolutamente evidentes a ineficácia e ineficiência da máquina pública nos seus padrões atuais. Novas soluções e respostas rápidas são necessárias e possíveis e elas passam não somente pela realização de reformas no plano constitucional, tributário ou político-eleitoral, mas também pela introdução de práticas gerências diferentes, centradas na procura da qualidade e no exercício da participação.

Neste momento da história do listado brasileiro, quando um novo governo está prestes a assumir as suas funções e quando importantes mudanças na estrutura e o funcionamento do Estado estão sendo discutidas, é importante insistir neste fato: qualquer reforma administrativa que não considere os aspectos gerenciais estará fadada ao fracasso, como mostra a experiência de vários governos estaduais e do próprio governo federal. Da mesma forma em que de nada adianta suprimir ministérios, secretarias ou departamentos se não houver um claro entendimento prévio sobre o *ser* do Estado, ou seja, sobre as funções que ele deve desempenhar, de nada adiantarão tais entendimentos se

eles não forem acompanhados por uma decisão explícita de mudar o *como ser* da administração pública, ou seja seus estilos de gestão.

Algumas das discussões da II Conferência Internacional de Ciências Administrativas, realizada em julho de 1993 na cidade de Toluca, México, deram um destaque particular a esta questão, ao falar explicitamente da necessidade de um novo estilo gerencial público, caracterizado por ser aberto ao diálogo e à negociação, por estar baseado no contato direto com os diversos agentes envolvidos, por estimular a criatividade e coletivizar o exercício do poder.¹⁰

Se a defesa de um Estado forte não quer dizer a defesa de um Estado grande e sim de um Estado com capacidade de cumprir as suas funções, a mudança dos estilos de gestão tradicionais constitui uma tendência institucional que deve ser reforçada por aqueles que enfatizam os aspectos qualitativos no necessário redesenho do papel do Estado.

¹⁰ - Um bom resumo comentado das conclusões da Conferência pode ser encontrado no artigo de BARBOSA, Rizio; "Redesenho do papel do estado para o desenvolvimento econômico e social"; In *Política e Administração*; v.2 - No.1; Fundação Escola de Serviço Público-FESP, Rio de Janeiro; Jan/Mar 1994.

Resumen

SER Y CÓMO SER... HE AHÍ LA
CUESTIÓN: EL CAMBIO
NECESARIO EN LOS ESTILOS DE
GESTIÓN PÚBLICA

La cuestión de redelinear el papel del Estado es objeto de importantes discusiones sobre las estrategias para salir del subdesarrollo. En esas discusiones, un abordaje más cualitativo, que subordine los problemas de tamaño a la definición de funciones, no puede dejar de considerar la forma en que esas funciones serán ejecutadas. El cómo ser es tan importante como el ser. En ese sentido, la cuestión gerencial, que se manifiesta en la búsqueda de nuevos estilos de gestión, marcados por la búsqueda de la calidad y una práctica participativa, constituye una tendencia institucional tan importante como las diversas reformas estructurales que procuran reformular el Estado brasileño.

Abstract

TO BE AND HOW TO BE...
THAT IS THE QUESTION:
THE NECESSARY CHANGE IS
THE STYLES OF PUBLIC
ADMINISTRATION

The issue of redesigning the State is the object of important discussions on strategies to get out of underdevelopment. In those discussions, a more qualitative

approach, which subordinates the problems of size to definition of functions, must consider the form in which functions would be executed. How to be is as important as to be. In that sense, the issue of administration, which is manifested in the search for new styles marked by the search for quality and by a participation practice, is an institutional tendency that is as important as the many structural reforms that are aimed at reforming the Brazilian State.

Hector Hernán G. Osorio é técnico do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES.

DEMANDAS SOCIAIS E RECONSTRUÇÃO DO ESTADO

Indiana Pinheiro Fonseca Rodrigues

Introdução

Os sinais de mudanças profundas vêm hoje dos quatro quadrantes do globo terrestre e nos indicam períodos caracterizados como um tempo de maiores incertezas, desafios, conflitos, ameaças, mas também esperanças. O quadro que se configura neste final de século é de reformulação das instituições econômicas, sociais e políticas e, conseqüentemente, de delineamento de uma nova ordem institucional. O avanço das comunicações tornou o mundo menor na medida em que tornou mais próximas as partes geograficamente distantes, trouxe maior transparência aos atos e fatos impondo novas demandas, ao mesmo tempo em que possibilitou a articulação e organização de novos grupos, principalmente de minorias marginalizadas. O abrandamento da dicotomia socialismo/capitalismo empresta nova dimensão ao antagonismo ideológico e exige a redefinição do Estado moderno.

O Brasil tem vivido num estado mais ou menos permanente de crise, marcada por momentos de exacerbação, entremeados por outros momentos de relativa normalidade. A demanda por mudanças é evidente. Uma reflexão sobre a formação do Estado brasileiro e sobre seu aparato político e burocrático, pode nos ajudar a entender os obstáculos que têm, recursivamente, impedido o governo de responder às demandas sociais. A convivência com dificuldades econômicas e financeiras, sem precedente, nas duas últimas décadas, tem induzido as autoridades a condicionar o social ao econômico e financeiro. A mais urgente das reformas é reconstruir nossas instituições, com base em valores, verdadeiramente democráticos, garantindo o direito de cidadania para toda a população.

Em meio a este turbilhão de reformas o Brasil tem vivido num estado mais ou menos permanente de crise, marcada por momentos de exacerbação, entremeados por outros momentos de relativa normalidade. Esse estado prolongado de crise tem custado muito sacrifício a grande parcela da população, à qual tem sido debitada a

conta, e que, com isso, está visivelmente amadurecendo. Um processo de mudança em curso é evidente e a consciência de cidadania já não está mais circunscrita a pequenos grupos, começa a aparecer como consciência coletiva. Essas mudanças impõem, sem sombra de dúvida, novas demandas sociais que terão de ser atendidas pelo Estado, sob o risco de enveredarmos para a violência que já é uma ameaça em nosso cotidiano urbano.

Embora o reconhecimento de nossa dívida social seja hoje uma unanimidade, ainda estamos distantes de ações concretas para iniciar o seu resgate. O que temos assistido, até aqui, são ações de particulares - entre essas o melhor exemplo é a campanha contra a fome do Betinho - no esforço de minimizar os problemas. Enquanto essas ações são, elas próprias, indicadoras das mudanças que vêm ocorrendo na sociedade e representam a esperança dos tempos de transição, a solução efetiva dos problemas terá de vir dos poderes públicos constituídos, em última instância, os responsáveis pelo bem-estar social. Entendemos que a capacidade de resposta do Estado depende, diretamente, de sua reconstrução, isto é, da reconstrução de nossas instituições. É importante enfatizar que essa recons-

trução do Estado não pode ser entendida como reforma das estruturas administrativas, pois esse tipo de reforma já tivemos várias e já sabemos que não significam qualquer mudança efetiva¹.

Detendo-nos em períodos mais recentes, a Nova República que se iniciou com Sarney significava, no seu alvorecer, uma esperança de dias melhores e expressava, em seu discurso, a prioridade para o social. Desde que, de lá para cá nossos indicadores sociais só pioraram, cabe perguntar a que se deve toda aparente impotência dos governos para cumprir sua função primeira que é o bem-estar social. Alguma reflexão sobre a formação do Estado brasileiro e sobre seu aparato político-burocrático, pode nos ajudar a entender os obstáculos que existem na arena política e administrativa e que têm, recursivamente, impedido o governo de dar uma resposta às demandas sociais. A história da configuração do Estado e de sua relação com a sociedade, pode ser um instrumento útil para identificar os principais gargalos à institucionalização de valores democráticos em nosso país e apontar caminhos para a reconstrução do Estado. Na medida que essas demandas se tornam mais explícitas e se fazem ecoar com mais força, nossas instituições dão sinais de esgotamento e

¹ Sobre o assunto veja MOTTA, Paulo Roberto. Modernização administrativa: propostas alternativas para o Estado latino-americano. *Revista de Administração Pública*, V.21, N.4, p.31-61, 1987.

perda de legitimidade, o que representa um grande risco para todos os cidadãos.

Estado brasileiro e seu aparato político-burocrático

A sociedade brasileira nasceu e tomou forma sob a tutela do estado patrimonialista português, que por séculos administrou a colônia como um grande negócio da coroa portuguesa. Como mostra Faoro², a organização política-administrativa do Estado português, juridicamente pensada, escrita e racionalizada, constitui uma corporação poderosa sustentada pelo estamento político burocrático. Com a transferência da corte de D. João VI em 1808 a tradição do estado patrimonialista finca suas raízes definitivas na então colônia. Essa tradição, obviamente se mantém intacta durante o primeiro e segundo reinado.

O advento da república trouxe mudanças de forma muito mais do que de processos, mesmo porque foi o resultado de um movimento da mesma elite que integrava o estamento político burocrático do

Estado. A simples tomada do poder, por uma facção dissidente, não poderia resultar numa mudança de comportamento da elite. Com a república nasce o sistema federativo, mas sem comprometer o poder da unidade central. O poder é assegurado principalmente por meio de acordos com chefes locais, acordos esses representados por privilégios e outras benesses, principalmente na forma de cargos públicos. Institucionaliza-se desta maneira a política clientelista. A política dos governadores é outro mecanismo com o qual se fortalece o poder da elite dominante. Nas palavras de Iglésias³ "compõe-se deste modo a rede de interesses. É o apogeu das oligarquias. A descentralização, buscada como forma superior de atendimento dos direitos locais e individuais, acaba representando o máximo de compressão das vontades, de exercício de dominação" (p.162).

Para avaliar o significado desta herança é bom lembrar algumas características do regime patrimonialista. Segundo Weber⁴, no estado patrimonial o príncipe organiza seu poder político acima das áreas extrapatrimoniais e su-

² FAORO, Raimundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 6.ed., Porto Alegre, Globo, 1984.

³ IGLÉSIAS, Francisco. Momentos democráticos na trajetória brasileira. In: Coleção Documentos Brasileiros. 196, Brasil, Sociedade Democrática, dirigida por Afonso Arinos de Melo Franco. Rio de Janeiro, José Olympio, 1985.

⁴ WEBER, Max. Economy and society. New York, Bedminster, 1968.

jeitos políticos. Os sujeitos políticos, no estado patrimonial, são aqueles legitimamente governados pelo príncipe patrimonial. O governante patrimonial está ligado ao governado através de uma comunidade consensual que existe independente de sua força militar e que se fundamenta na crença de que o poder do governante é legítimo desde que ele é tradicional. Usualmente, o governante patrimonial mantém a seu lado o estrato econômica e socialmente privilegiado, reservando para ele, com exclusividade, as posições de liderança no exército, organizado como um corpo de unidades permanentes disciplinadas e treinadas. Essas posições são oferecidas, também, como oportunidades social e econômica em profissões específicas na forma de cargos burocráticos.

É importante observar que a burocracia do regime patrimonial não é a burocracia racional e impessoal do estado moderno. Ao contrário, ela significa a apropriação do cargo pelo seu ocupante. O que diferencia o burocrata patrimonial do burocrata do estado moderno, como definido no "tipo ideal" de Max Weber, é que para o primeiro o cargo público é objeto de seu interesse pessoal, ao contrário da ordem impessoal que caracteriza o cargo público para o

segundo³. No regime patrimonial o Estado não é uma estrutura hierárquica piramidal, mas um amontoado de cargos definidos de acordo com os interesses da aristocracia subordinada. Diferente do feudalismo, que no processo de resistência à democracia liberal e ao capitalismo teve suas estruturas partidas e desapareceu, o regime patrimonial parece que tem sido capaz de sobreviver num processo de acomodação de novas instituições dentro de suas velhas estruturas regeneradas.

A elite brasileira tem se mostrado extremamente hábil na sua capacidade de conservar os velhos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade. Fazendo pequenas concessões e cooptando parcelas emergentes da classe média ela tem assegurado seu poder e seus privilégios. Lembrando, mais uma vez, as palavras de Iglésias "nossa história política não é uma linha reta vertical, afirmadora dos direitos públicos e individuais. É oscilante, na busca de prerrogativas oficiais ou particulares. Ora é o Estado que avança, ora é o povo. Este é quase sempre contido, pois a máquina estatal, óbvia expressão dos interesses do grupo dominante, está sempre alerta e consegue deitar qualquer arrancada mais audaciosa" (p.126). Essa forma de sustentação do po-

³ BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. *Raízes do Brasil*. 9.ed., Petrópolis, 1979.

der tem efeitos perversos, entre eles o crescimento racionalmente injustificável do aparelho político burocrático e a deterioração dos mecanismos democráticos de controle da sociedade. Nossa sociedade tem, preconceituosamente, associado controle a repressão⁶ com resultados nefastos para a grande maioria e em contrapartida benefício da elite, que com isso se dispensa da prestação de contas.

Até hoje as tentativas de modernização do Estado ficaram circunscritas à adoção de técnicas modernas de administração. A crença subjacente é de que:

a) a incapacidade do Estado de atender as necessidades básicas da sociedade é devida à ineficiência de seu aparato burocrático;

b) o Estado é ineficiente porque não foi capaz de implementar no sistema administrativo técnicas racionais e modernas de gestão; e

c) a modernização técnica do aparelho administrativo garante a eficácia do sistema.

No entanto, essas reformas não tem logrado a eficácia do sistema e, até mesmo, pouco tem contribuído para um incremento da efi-

ciência. A razão é simples, de um lado importa-se técnicas desenvolvidas em sociedades que têm uma realidade política social e econômica diferente da nossa. Como diz Crozier⁷, sistemas organizacionais são respostas culturais para problemas que as pessoas confrontam na busca de suas metas coletivas. Por conseguinte a eficiência de técnicas administrativas é função de seu significado cultural. Por outro lado, as reformas do aparelho administrativo do Estado têm sido cuidadosas no sentido de preservar o poder de decisão sob controle da elite dominante, principalmente via um número considerável de cargos reservados para pessoas de confiança.

Se a elite dominante mantém sua força e poder no conservadorismo, a sociedade se moderniza. As mudanças, como no resto do mundo aceleradas, em especial, depois da segunda guerra mundial, resultaram em um descompasso entre a sociedade e as instituições públicas. Isso descompasso nos ameaça, perigosamente, com uma crise de legitimidade de nossas instituições.

De um modo geral o termo instituição é entendido como abrangendo os aspectos, do comporta-

⁶ Veja por exemplo MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e Controles. *Revista de Administração Pública*, V.23, N.1, p.5-20, 1989.

⁷ CROZIER, Michel. *The bureaucratic phenomenon*. Chicago, The University of Chicago Press, 1964.

mento social, regulados por normas e regras claramente definidas, facilmente reconhecidas e relativamente estáveis. Um conceito ainda mais abrangente nos diz que instituições são tipificações recíprocas de ações habituais de diversos tipos de atores sociais⁸. Como dizem Berger e Luckmann, esta definição enfatiza a reciprocidade das tipificações institucionais e a tipicidade não apenas das ações mas também dos atores nas instituições, o que significa que as ações habituais tipificadas em instituições são compartilhadas pelos atores de um dado grupo social.

Quando as instituições não corporificam valores e normas socialmente referendados elas perdem significado para a sociedade. Hoje o desgaste de nossas instituições é patente. O congresso é talvez a mais desacreditada, por todos os mandos e desmandos que promove e pela corrupção desvendada, neste último ano, aos olhos pasmos da sociedade. O executivo é visto como incompetente na sua incapacidade de atender as necessidades e direitos básicos da população. As polícias por incapacidade material e humana e, em alguns casos, por corrupção são incapazes de conter a onda de violência e garantir a segurança dos cidadãos. A justiça morosa e

distante para o homem comum, lembra uma deusa no pedestal do olimpo, enquanto os mortais não têm a quem recorrer para fazer valer os seus direitos. Com isso impera a lei da selva onde os mais fortes exterminam os mais fracos.

Ameaças e oportunidades

◉ quadro que temos hoje de nossas instituições não é muito alentador, mas não é, também, de total desesperança. Não temos uma tradição democrática consolidada e talvez não a tenhamos porque nossas instituições não incorporam, verdadeiramente, valores democráticos. O importante é que saibamos reconstruí-las com base em princípios que expressem as crenças e valores da sociedade, isto é, que corporifiquem as tipificações recíprocas de ações habituais dos atores sociais. Seria bom ter em mente a frase de Montesquieu que "o amor pela república, numa democracia, é o amor pela democracia; e que o amor pela democracia é o amor pela igualdade". Um país democrático não pode sustentar uma sociedade composta de privilegiados num extremo e marginalizados no outro. Num mundo de privilégios não tem lugar para a democracia.

⁸ BERGER, Peter L. & LUCKMANN, Thomas. *The social construction of reality*. New York, Doubleday, 1967.

Até hoje nossas instituições serviram, muito bem, aos interesses da elite dominante. Acontece que a julgar pelo nível de problemas que estão aí esperando solução, este modelo de sociedade parece ter se esgotado. Se queremos ocupar, no mundo, um lugar de respeito, precisamos começar, com urgência, nossas reformas. Uma pergunta que se impõe é que concessões a elite está disposta a fazer. Seria uma utopia pensar que qualquer reforma fosse possível sem o concurso da elite que detém o controle dos poderes constituídos.

As ameaças que pesam sobre nossas cabeças, se não formos capazes de iniciar essa reconstrução, são muitas e acredito bastante conhecidas. Contudo, talvez seja bom lembrarmos algumas, tais como, o crescimento da miséria, da fome, das doenças e epidemias, o aumento indiscriminado da violência, o descrédito do Estado até a perda total do controle e colapso do regime democrático, a incapacidade de produzirmos bens e serviços para competirmos no mercado internacional ou até mesmo para nosso próprio consumo. Sem querer ser pessimista o risco é mesmo o caos.

A convivência com dificuldades econômicas e financeiras, sem precedente, nas duas últimas décadas, tem induzido as autoridades a condicionar o social ao econômico e financeiro. Afogado na crise econômica e financeira o país fi-

cou anestesiado para os problemas sociais.

É verdade que a solução de muitos problemas depende de recursos financeiros. Não é, porém, menos verdade que muito pode ser feito independente da conjuntura econômica e financeira. Talvez fosse até mais conveniente invertermos a mão e reconhecermos que o progresso material consistente e duradouro é função da justiça e bem estar social.

As propostas de reforma da Constituição, de acordo com o que tem sido veiculado pela imprensa, tratam a preocupação preponderante com o econômico e o financeiro. O pressuposto subjacente é que é preciso equilibrar as finanças do Estado para viabilizar o bem-estar. Não estamos querendo dizer que equilibrar as finanças do Estado não é fundamental. O que desejamos lembrar é que esta é uma condição necessária mas não suficiente.

A mais urgente das reformas, na verdade não depende de recursos financeiros. Ela é, contudo, condição essencial para otimizar a aplicação desses recursos. Estamos falando do direito de cidadania garantido para toda população. Para que isso aconteça é fundamental reconstruir nossas instituições com base em valores democráticos. Essa reconstrução tem de passar pela reforma da justiça, pois só ela pode assegurar os direitos do cidadão e pela desprivatização do

Estado, o que significa nos liberar de todo ranço patrimonialista.

Resumen**DEMANDAS SOCIALES Y RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO**

Brasil ha vivido en un estado más o menos permanente de crisis, marcada por momentos de exacerbación, mezclados con otros momentos de relativa normalidad. La demanda por cambios es evidente. Una reflexión sobre la formación del Estado brasileño y sobre su aparato político y burocrático nos puede ayudar a entender los obstáculos que han impedido que el gobierno responda a las demandas sociales. La convivencia con dificultades económicas y financieras, sim precedente en las últimas décadas, ha inducido a las autoridades a condicionar lo social a lo económico y financiero. La más urgente de las reformas es reconstruir nuestras instituciones, con base en valores verdaderamente democráticos, asegurando el derecho de ciudadanía a toda la población.

Abstract**SOCIAL DEMANDS AND REBUILDING THE STATE**

Brazil has been living in a sort of permanent crisis, marked by iexasperation with intermittent

periods of relative normality. The demand for changings is evident. A reflexion on the formation of the Brazilian State and it's political and bureaucratic apparatus can help us understand the obstacles that have constantly obstructed the government's response to social demands. Dealing with economic and financial difficulties, in a manner without precedents in the past two decades, has induced the authorities to condition the social to the economic and financial. The most urgent of the reforms is to rebuild our institutions, based on truly democratic values, assuring the right to citizenship for the entire population.

Indiana Pinheiro Fonseca Rodrigues é coordenadora de mestrado da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais.

NOVAS TENDÊNCIAS INSTITUCIONAIS NA GESTÃO DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS

João Cláudio Todorov

Este artigo pretende discutir, sucintamente, alguns pontos relevantes da atual problemática da gestão dos órgãos Públicos, enfocando as recentes mudanças verificadas na sociedade e no contexto mundial. Assim, não nos preocuparemos em destacar a realidade brasileira, exclusivamente; porém, abordaremos o tema, de um modo geral, como um problema contemporâneo para as diferentes sociedades que atinge, também, a brasileira.

Para tanto, não se ficará preso a uma forma de elaboração tipicamente acadêmica, preocupado com muitas citações ou com o chamado *argumento de autoridade*. Ao contrário, seguiremos uma linha mais livre na apresentação das idéias, buscando ressaltar os aspectos que nos parecem mais fecundos para um maior aprofundamento e reflexão posterior.

Do ponto de vista didático, optamos por organizar a discussão em três grandes tópicos interrelacionados, a saber:

O artigo discute os principais aspectos relacionados à recente problemática conceitual do Estado e as grandes mudanças experimentadas na sociedade, capazes de reorientar o enfoque da gestão nos órgãos públicos. Sem se deter à especificidade da situação brasileira, procura apresentar, de modo sucinto, os grandes desafios que são colocados pela sociedade ao Estado contemporâneo, como decorrência, por exemplo, da mundialização da economia, formação de novos blocos geopolíticos, no contexto internacional, novas tecnologias e os novos padrões de relacionamento que emergem do cotidiano das sociedades. Tudo isto aumenta a necessidade de legitimação, para os centros responsáveis pela tomada de decisão e para a gestão dos órgãos públicos. Neste sentido, defende a idéia do planejamento estratégico, como uma das possíveis respostas aos novos desafios colocados pela realidade atual.

- 1) O Estado e as mudanças recentes na sociedade;
- 2) O desafio da gestão dos órgãos públicos num mundo em transição; e
- 3) O Planejamento Estratégico como resposta ao desafio da gestão pública.

O Estado e as mudanças recentes na sociedade

Inicialmente, a discussão sobre a gestão nos órgãos públicos nos remete a um questionamento sobre a natureza e o papel do Estado nas modernas sociedades.

Este é um tema complexo, afeto, mais especificamente, à Ciência Política e à Sociologia, que não será aprofundado aqui. Entretanto, convém tecer algumas rápidas considerações, que deverão servir de base para toda a argumentação que se seguirá neste artigo.

Recentemente, o debate sobre a natureza do Estado, nas sociedades contemporâneas, é colocado, por alguns especialistas, como dividindo duas grandes correntes de pensamento: as teses sobre o chamado neoliberalismo, e uma abordagem de cunho marxista (Offe, 1984; Poggi, 1981; Camoy, 1984).

De um lado, a corrente neoliberal advoga uma necessidade de o Es-

tado retirar-se de um conjunto de atividades, consideradas, por esses autores, como típicas da área privada; ao Estado caberiam, ainda, algumas responsabilidades, como, além daquelas ligadas aos âmbitos jurídico normativo e coercitivo, as educacionais - especificamente a educação básica -, as relacionadas à saúde coletiva, e outras afetas às necessidades básicas da população, que precisam ser garantidas. A esse respeito, alega-se que o Estado, atualmente, não tem condições, nem recursos suficientes - uma vez que não se deve ser o gerador ou produtor de bens econômicos propriamente ditos -, e, ainda, que isto não é desejável, pois inibe e controla atividades e iniciativas que devem ficar com os indivíduos e os grupos privados, na linha do liberalismo clássico.

De outro lado, a abordagem tipicamente marxista procura acentuar os conflitos estruturais do Estado nas sociedades contemporâneas; conflito este decorrente da impossibilidade de se compatibilizar duas funções reconhecidas como básicas para esse Estado, a saber: a coordenação do processo produtivo, cuidando para que não sejam levados a um ponto de conflito grave as relações entre o capital e o trabalho, e entre diferentes frações do capital; e, ligado à função anterior, a necessidade de busca de legitimação para o bom desempenho de sua tarefa de coordenação do processo de acumulação de capital. O que é argumentado por esses autores é que as dificuldades

ou a crise do Estado contemporâneo são decorrentes da impossibilidade de que sejam, continuamente, atendidas certas necessidades sociais, cada vez mais crescentes com o aumento das reivindicações e organizações populares e sindicais, por parte deste Estado, sem que, como isso, sejam solapadas as suas próprias bases de legitimidade; isto é, retirar-se da economia ou deixar de atender, agora, certas reivindicações e conquistas sociais implicaria a perda de apoio social, necessário à própria manutenção do poder da autoridade do Estado, inviabilizando a sua estabilidade política.

Para os teóricos marxistas, o Estado não é um árbitro, uma entidade acima dos grupos e interesses da sociedade; mas, ao contrário, é um Estado de classe, que reproduz e consagra, embora de modo dinâmico e mediante inúmeros conflitos, os interesses dos grupos hegemônicos da sociedade. Segundo tais autores, o neoliberalismo é apenas mais uma expressão, mais uma ideologia e força política, oriundas dessa própria contradição básica do Estado atual - de ter que cuidar, a um só tempo, de sua legitimidade e das necessidades de coordenar o processo de reprodução econômica; é uma forma de desobrigar o Estado de atender os benefícios e as conquistas sociais, cada vez mais onerosas e responsáveis por uma decrescente taxa média de lucro das empresas privadas, sem que se potencializem certas frustrações

no interior da sociedade, o que só pode ser feito mediante um intenso trabalho doutrinário e discursivo, que possa justificar, teoricamente, a omissão do Estado.

Já para os teóricos do neoliberalismo, as teses marxistas estão superadas, em face do desfecho do chamado socialismo real e da conseqüente abertura de suas economias para os mercados e a lógica capitalista; quer dizer, para eles, o desafio, agora, não é mais saber que tipo de economia ou sociedade é preferível a que outra, mas como buscar soluções, conjuntamente, para os problemas graves que atingem a todos, entre eles o concenrente ao que consideram um superdimensionamento do Estado no mundo contemporâneo.

Junto com estas discussões, surge mais um eixo de controvérsias, que se refere à fragilidade dos Estados nacionais, face à formação dos novos blocos geo-políticos, no cenário mundial, sobretudo com o fim da *guerra fria*. Quer dizer, de um lado o Estado continua sendo visto, para os cidadãos e para cada sociedade em particular, como uma instância importante de solução de problemas locais, e, de outro lado, este mesmo Estado perde a sua força política no contexto internacional, em razão do aumento da importância que passam a assumir os novos blocos geo-políticos.

Enfim, tudo isto dá um pouco o tom da complicada tarefa que têm

os cientistas políticos de hoje para responder a questão básica a respeito da natureza e do papel do Estado nas sociedades contemporâneas.

Contudo, em que pese essa complexidade e controvérsia, entendemos que é o exame da dinâmica das sociedades e de suas novas formas institucionais de organizações e reação, face à natureza das mudanças em curso e à velocidade com que são apresentadas aos indivíduos e grupos sociais, que constitui o caminho mais promissor para desvendar as novas formas, características e relações empreendidas pelo Estado contemporâneo e por seus diferentes órgãos.

Isto implica inverter a forma como, em nosso entendimento, é conduzida a discussão, por cima, da problemática do Estado, evitando-se, inclusive, o aprisionamento oriundo dos esquematismos e do jogo ideológico sobre quem tem mais razão nesse debate - se marxistas ou neoliberais -, que nos parece, nesses termos, uma polêmica infundável e sem destino. Ou seja, propomos recolocar o problema do Estado, da gestão dos órgãos públicos, examinando e aprofundando, antes, ou prioritariamente, a natureza das relações que passam a emergir do interior da sociedade, com todas as suas implicações e conseqüências.

Assim, não se trata, prioritariamente, em nosso entendimen-

to, de saber se o Estado será mais ou menos liberal, mais ou menos comprometido com o social, se estiver organizado desta ou de outra forma - isto nos parece, ainda, um certo viés tecnocrático e impositivo, mesmo que motivado por justas razões ou preocupações sociais. Trata-se, sim, de verificar que novos desafios, em sua multiplicidade de natureza e apresentação, a própria sociedade tem colocado para os nossos governantes, políticos e dirigentes de órgãos públicos.

Nesse sentido, retomando uma idéia de Ackoff (1981) concordamos que o principal papel dos sistemas sociais e políticos é encorajar e facilitar o desenvolvimento de seus membros, em busca de melhores níveis de qualidade de vida e satisfação, de cada um e de todos.

É isto que vemos como a principal tarefa dos dirigentes e da gestão dos órgãos públicos: facilitar, incentivar e buscar o aumento das condições e das capacidades humanas - o que Ackoff (1981) chama de *omnicompetence* - para o atingimento das necessidades e demandas dos indivíduos nas sociedades, e como membros das organizações.

Isto posto, há que se considerar que vivemos num mundo em transição, com grandes mudanças em quase todos os setores da vida social: a informática, os sistemas abertos de informação, com a

integração em redes nacionais e internacionais; o computador no contexto doméstico; os grandes avanços da ciência e da tecnologia - química fina, novos materiais, microeletrônica, robótica, fibra ótica, e engenharia genética, por exemplo; a integração de mercados nacionais; e os novos valores que passam a regular os papéis entre pais, filhos e os casais, são alguns aspectos que ilustram essas mudanças.

Contudo, não é só a natureza e a amplitude dessas mudanças que deve preocupar e ser objeto da atenção dos governantes e administradores do mundo em que vivemos. A velocidade e a rapidez com que tais acontecimentos se dão constituem, também, outro fator extremamente relevante, a ser considerado nessas discussões.

O desafio da gestão dos órgãos públicos, num mundo em transição

Diante de tudo o que foi apresentado anteriormente, e considerando a premissa valorativa que estamos enfocando - no sentido de que se deva buscar e fomentar o pleno desenvolvimento das potencialidades e capacidades dos indivíduos e membros das organizações, coadunado com os objetivos coletivos dessas organizações, ao invés de, meramente, dizer, de modo impositivo, o que tais indivíduos deverão fazer -, entendemos que o grande desafio

da gestão de órgãos públicos, na atualidade, é: proporcionar condições internas favoráveis à discussão, conhecimento e participação dos mais diferentes grupos e pessoas sobre os principais problemas que vivenciam em seu cotidiano, em boa parte afetados pelas mudanças referidas, de modo conseqüente e produtivo. Ou seja, o grande desafio, nessa linha, consiste em procurar abrir espaço para uma maior conscientização e reflexão sobre os problemas relacionados às atividades dos indivíduos, sejam tais problemas originados internamente à organização, ou extremamente, sem que isso se tome um espaço de acirramento das tensões e conflitos internos, bem como entrave para os vários processos decisórios na organização.

Tudo isto requer não só características de liderança dos dirigentes, abertos ao questionamento e às críticas, capacidade de gerar novos fatos e provocar questões, enfim, de tomar iniciativas, sobretudo num momento em que os novos comportamentos e atitudes mais participativos ainda não estejam bem assimilados e compreendidos internamente; mas requer, também, um amplo apoio político e institucional dos vários grupos e setores da organização, visando dar garantia e continuidade a todo um processo discursivo, nem sempre bem recebido, especialmente em contextos mais conservadores - como os referentes aos perfis sociais *reativos*, presos ao passado, ou *inativos*, interes-

sados na manutenção do *status quo*, segundo a terminologia de Russel Ackoff (1981).

Além destes aspectos sociais, políticos e culturais, o desafio apontado anteriormente deve enfrentar um problema de grande complexidade, que tem relação com a própria capacidade de limitação dos indivíduos e grupos sociais para assimilarem mudanças que se processam a um ritmo tão intenso, que não permitem o necessário adensamento cultural de valores e de padrões institucionais, capazes de garantir respostas e ações por parte dos membros e dos dirigentes de órgãos públicos, conseqüentes com as novas e crescentes demandas sociais. Este problema pode estar, inclusive, se refletindo na dificuldade de se estabelecer um eixo teórico mais consensual, afora as questões de natureza ideológica da qual o próprio tema se reveste, a respeito do Estado e de seu papel nas sociedades contemporâneas - ou seja, a velocidade com que a realidade social muda, e o surgimento acelerado de novos e importantes fatos dificultam um entendimento e um maior consenso em torno do assunto.

O Planejamento Estratégico como resposta ao desafio da gestão pública

Finalmente, sem entrarmos em todas as questões conceituais sobre o planejamento estratégico, e

a sua discussão e controvérsia na literatura especializada, entendemos ser este um dos poderosos instrumentos da moderna gestão dos órgãos públicos, capaz de responder aos desafios apresentados no último ponto deste artigo.

De tudo o que se disse até então, ressaltamos que a participação dos envolvidos e afetados pelas decisões nas organizações é um elemento fundamental como estratégia de garantia e legitimidade do próprio órgão.

Nesse sentido, a necessidade de legitimidade crescente do setor público é a marca inconfundível dos tempos em que vivemos. É tal legitimidade não pode significar, aqui, apenas o atendimento e a satisfação dos membros da própria organização, mas, sobretudo, a sua sintonia com os anseios, demandas e principais problemas vivenciados por toda a sociedade, os quais condicionam, em última instância, o cotidiano da organização.

Contudo, o planejamento estratégico não se caracteriza, apenas, por ser um instrumento da administração, construído em bases participativas. Segundo conhecidos autores na área, o planejamento estratégico consiste no processo de formulação de estratégias que, dentro do que se chamou administração estratégica, significa "um enfoque sistemático, a uma responsabilidade importante e cada vez mais essencial da admi-

nistração geral: posicionar e relacionar a empresa (em nosso caso, a organização) a seu ambiente, de modo a que garanta seu sucesso continuado e coloque a salvo de eventuais surpresas" (Asnoff & McDonnell, 1993:15-16)

A necessidade permanente de adaptação da organização a uma sociedade em contínua e rápidas transformações, propondo metas de médio e longo prazos, mediante um processo participativo e ajustado às características internas da organização, são elementos marcantes do processo de planejamento estratégico.

Para tanto, não há uma forma ou um modelo pré-determinado. Isto vai depender das peculiaridades da organização e de todo um conjunto de variáveis e forças políticas em jogo. Porém, os dirigentes dos órgãos públicos têm um papel fundamental nesse processo, ao proporem iniciara discussão e elaboração da missão, dos objetivos, das metas, ações, recursos e estratégias envolvidas naquilo que a organização, em seu conjunto, aspira e entende ser um ideal importante para ela, no futuro próximo.

O futuro é muito incerto, ainda, e o ritmo das mudanças torna mais sensível esse processo de planejamento, rumo a objetivos e metas previamente definidas. Talvez novas formas e procedimentos precisam ainda ser melhor aprofundadas, em direção aos ideais dos indivíduos e das organizações.

Preocupado com esse problema, e com a necessidade permanente de adaptação dos sistemas sociais a seus ambientes externos, estes mesmos, sujeitos a bruscas e grandes alterações, Ackoff (1981) propõe um outro tipo de planejamento, o *normativo*, o qual devesse em aberto, como objeto de escolha por parte dos grupos e indivíduos que fazem parte da organização, os próprios ideais que devem orientar todo o trabalho de elaboração do planejamento. Contudo, esse é mais um tema que mereceria ser aprofundado em outras oportunidades.

Considerações finais

Com base em tudo o que se procurou apresentar aqui, verifica-se que o momento é de discussão. As certezas são poucas, num momento agudo e rico em novos desafios e oportunidades.

As dificuldades de recursos humanos e financeiros se somam a uma crise de valores, como resultado do próprio ritmo em que se verificam as recentes mudanças em diversos setores da sociedade, da economia à política, dos avanços tecnológicos a um amplo questionamento sobre as várias formas de organização e ação do Estado contemporâneo.

Isto tudo evidencia a importância de se buscar critérios e enfoques teóricos novos, capazes de responder a toda essa dinâmica imposta pela própria realidade.

Os dirigentes de órgãos públicos são, portanto, convidados a participar desse debate e contribuir com a construção de um novo tempo para as nossas instituições.

Isso, porém, requer uma atitude mais aberta e crítica, evitando-se esquemas conceituais enrigecidos e superados. É hora do debate, das discussões e da busca de novos consensos para o entendimento e o funcionamento de nossas organizações públicas. E, nesse sentido, o planejamento estratégico pode ser um caminho promissor.

Bibliografia

CKOFF, R. *Creating the corporate future*. New York, John Wiley & Sons, 1981.

ANSOFF, H. I. & McDonell, E. *Implantando a administração estratégica*. São Paulo, Atlas, 1993.

CARNOY, M. *Estado e teoria Política*. Campinas, Papirus, 1984.

OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio, Tempo Brasileiro, 1984.

POGGI, G. *A evolução do Estado Moderno; uma introdução sociológica*. Rio, Zahar, 1981.

Resumen

NUEVAS TENDENCIAS INSTITUCIONALES EN LA GESTIÓN DE LOS ÓRGANOS PÚBLICOS

Presenta, de manera sucinta, algunos puntos relevantes de la actual problemática de gestión de los órganos públicos, enfocando el Estado y los recientes cambios registrados en la sociedad y en el contexto mundial. Pone énfasis

también en el desafío de los órganos públicos en un mundo en transición y la planificación estratégica como respuesta al desafío de la gestión pública.

Abstract**NEW INSTITUTIONAL
TENDENCIES IN THE
ADMINISTRATION OF PUBLIC
ENTITIES**

This article presents, generally, some relevant points in today's problems of administration of public institutions, focusing on the State and the recent changes seen in society and in the world context. It also emphasizes the challenge of public institutions in a world in transition and a strategic plan as an answer for public administration.

João Cláudio Todorov é reitor
da Universidade de Brasília.

REINVENTANDO O GOVERNO

Guilherme Afif Domingos

A função do Governo

"O Governo não foi criado para ter lucros, mas para fazer justiça; não foi criado para fazer-se rico, mas para ser o guardião e sentinela dos direitos do homem, o primeiro dos quais é o direito ao trabalho, ou seja, a liberdade de empresa."

Juan Bautista Alberdi, 1853

É louvável a iniciativa da ENAP-Escola Nacional de Administração Pública de colocar em debate, por meio de sua Revista do Serviço Público, as *Novas Tendências Institucionais*. Em um momento em que as transformações que se processam no cenário mundial e eleição de novo Governo - Presidente e Congresso - torna-se extremamente relevante e oportuno esse tema.

Tem sido pouco debatido no Brasil o papel das instituições no desenvolvimento econômico e social do país, a tal ponto que a

As instituições apresentam importante papel para o desenvolvimento político, econômico e social dos países, ao fornecer um marco estável para a interação humana. O Brasil precisa de instituições que estimulem os indivíduos a promover o crescimento econômico, o que exige revisão constitucional e reengenharia do Estado segundo o princípio da subsidiariedade e com base no "Governo orientado pelo cliente". Redefinição do papel do Estado, reforma administrativa, desregulamentação e privatização são as bases da reengenharia do Estado para torná-lo forte, para atuar em suas áreas de competência e estimular o setor privado a promover o desenvolvimento. Fernando Henrique Cardoso, com o respaldo das urnas, tem condições políticas para conduzir esse processo.

Constituição atual resultou muito mais de um grande pacto entre as elites dominantes - políticas, ideológicas, corporativas, econômicas e regionais - no sentido de preservar posições e interesses, do que da preocupação em estabelecer um marco institucional para favorecer o desenvolvimento nacional.

As instituições devem ter como principal função reduzir a incerteza, estabelecendo uma estrutura estável, embora não imutável, para a interação humana. Douglas C. Worth, prêmio Nobel de Economia, afirma ser "inegável que as instituições afetam o desempenho da economia", pois incluem "todo tipo de limitação à ação dos indivíduos, bem como às condições em que se permite a eles desenvolver suas atividades". A estabilidade das instituições permite o intercâmbio complexo no tempo e no espaço".

A história das nações tem demonstrado que democracia e economia de mercado se revelam como a combinação mais eficiente para promover o crescimento em uma perspectiva de longo prazo. Para Margaret Thatcher, "Governo limitado, estado de direito equitativo, moeda sólida, baixos níveis de impostos, um mínimo de regulamentações e espírito empreendedor é a combinação que deu ao Ocidente um padrão de vida jamais usufruído por outras sociedades". Esse nos parece o arcabouço institucional capaz de permitir que a ação criadora dos indivíduos conduza o Brasil ao crescimento econômico, condição necessária, embora não suficiente, para atender as carências sociais. Nenhum governo pode criar riquezas simplesmente sancionando leis. Não pode, portanto, reduzir a pobreza se não estimular os indivíduos a produzir mais. Para tanto é preciso reduzir a esfera do

Estado e aumentar a autonomia dos indivíduos, o que não quer dizer enfraquecer o governo mas, ao contrário, torná-lo mais forte ao circunscrevê-lo às tarefas que lhe são próprias.

O Estado deve ser forte para preservar a democracia, para assegurar a livre competição controlando monopólios e oligopólios, manter estável o valor da moeda, propiciar a infra-estrutura, oferecer aos menos favorecidos um mínimo de condições, estimular a educação e a tecnologia, garantir a segurança e a soberania.

No caso brasileiro, para que se possa ter um Estado forte, porém ágil, é preciso reinventar o Governo, fazer a reengenharia do setor público, mas para tanto é necessário rever as instituições, a começar pela Lei maior, a Constituição.

Segundo Aspásia Camargo, a reengenharia precisa ser mais radical porque "o poder público é patrimonial, fisiológico e tradicional, navegando ao sabor das velhas elites. Seu centralismo de tipo imperial é irmão gêmeo de seu regionalismo. Ele se associa também à era industrial constituída de um protecionismo desenvolvimentista e de um corporativismo trabalhista - ambos em benefício de poucos".

A reengenharia em uma empresa pode ser parcial ou setorial, mas a experiência tem demonstrado que a revisão organizacional, envolven-

do todo o empreendimento, apresenta melhores resultados.

No caso do Estado a reengenharia não deve ser uma reestruturação dos organismos existentes, feita de dentro para fora, remanejando setores, revendo rotinas e realizando mudanças superficiais em busca do aumento da eficiência da máquina pública. Deve começar pela redefinição de seu papel (a revisão constitucional) e de sua estrutura (reforma administrativa e privatização) mas, sobretudo, por mudanças conceituais. É preciso que se conceba o Estado como uma instituição destinada a assegurar o progresso nacional por meio das realizações dos indivíduos e da sociedade e não o seu executor. Os países são fortes quando "suas famílias, comunidades, empresas e organizações voluntárias são saudáveis" e o papel mais importante do Governo é oferecer condições para isso.

A partir desse conceito, fazer a reengenharia do Estado aplicando as técnicas utilizadas pelo setor privado. O princípio da terceirização se baseia, na área empresarial, em se concentrar naquilo que é o objetivo central da empresa, e que pode realizar de maneira mais eficiente, transferindo a terceiros tarefas que podem ser feitas melhor por eles. Isso significa, no setor público, descentralização, delegação, parcerias.

Segundo David Osborne, autor de Reinventando o Governo, "as

burocracias incham e se tornam indolentes não porque os que trabalham para elas assim o desejam, mas porque os incentivos básicos que funcionam nessas burocracias literalmente exigem que seja assim".

Os programas públicos, em sua maioria, são monopólios cujos clientes não têm aonde ir para conseguir negócio melhor. Por isso ele sugere um "governo orientado pelo cliente", isto é, ao invés do burocrata oferecer o serviço que quer que o cliente, no caso o cidadão, "escolha seus próprios fornecedores de serviços".

Na prática é aplicar o princípio de que a União não faça nada que os estados possam fazer melhor: que estes não façam o que os municípios têm melhores condições de executar e que nenhum deles substituam os grupos sociais e os indivíduos onde estes se mostrem mais eficientes. E dar ao cidadão o direito de escolher os prestadores de serviços nas áreas de saúde, educação e, mesmo, da alimentação, através de *vauchers* para a utilização dos serviços ou de um "imposto de renda negativo" para as camadas mais pobres.

Estudo do Banco Mundial que analisa exaustivamente as condições e o ambiente (mais ou menos favorável) para os negócios na América Latina conclui que no Brasil a situação é mais difícil para as empresas do que em outros países da América Latina, não apenas pela

incerteza sobre a condução da política econômica como em função do custo para atender as exigências governamentais, fiscais e burocráticas em todos os níveis.

Esse estudo, "Tirando as amarras do setor privado", mostra que 14 a 26% (dependendo do setor) do tempo de atividades de um empregador brasileiro são gastos no atendimento de regulamentos governamentais, enquanto no Chile, por exemplo, esse tempo era de 7% a 10% da atividade do empresário.

Paul Peterson em seu livro *Better Change*, constata que as resistências às mudanças são maiores em setores regulamentados, o que mostra que a reengenharia do Estado exige amplo processo de desregulamentação da economia em complemento à descentralização e à privatização.

Reinventar o Governo ou fazer a reengenharia do Estado (assim como da empresa) é uma questão de decisão, de vontade política, de determinação. O novo presidente foi eleito com um programa reformista capaz de dar sustentação à estabilidade monetária, propiciar a retomada do crescimento e reduzir a pobreza e as carências sociais. Como aval de 34 milhões de votos, que lhe deu a vitória no primeiro turno, Fernando Henrique Cardoso tem condições políticas para conseguir do Congresso as reformas necessárias e para adotar, no âmbito do Execu-

tivo, medidas que complementem a reformulação do Estado brasileiro.

Resumen

REINVENTANDO EL GOBIERNO

Las instituciones presentan importante papel para el desarrollo político, económico y social de los países, al otorgar un marco estable para la interacción humana. Brasil necesita instituciones que alienten a los individuos a promover el crecimiento económico, lo que exige revisión constitucional y reingeniería del Estado según el principio de lo subsidiario y basado en el "Gobierno orientado por el cliente". Redefinición del papel del Estado, reforma administrativa, desreglamentación y privatización son las bases de la reingeniería del Estado para hacerlo fuerte, para actuar en sus áreas de competencia y alentar el sector privado a promover el desarrollo. Fernando Henrique Cardoso, con el respaldo de las urnas, tiene condiciones políticas de conducir este proceso.

Abstract

REINVENTING THE GOVERNMENT

Institutions play an important role in the political, economic and social development of countries, as

they offer a stable reference for human interaction. Brazil needs institutions that stimulate individuals to promote economic growth, which requires revision of the Constitution and reengineering of the State according to the principle of subsidizing and based on a "government oriented by the client". Redefinition of the State's role, administrative reform, deregulation and privatization are the bases of reengineering the State to make it strong, to work in its areas of competence and stimulate the private sector and promote development. Fernando Henrique Cardoso, with the support of voters, has political conditions to conduct this process.

Guilherme Afif Domingos é presidente da Confederação das Associações Comerciais do Brasil e presidente do Conselho Deliberativo Nacional do Serviço Brasileiro de Apoio a Micros e Pequenas Empresas - SEBRAE.

AS ONG'S E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO

Sílvio Caccia Bava

As ONG's existem no Brasil há muito tempo. Novo é o nome - Organizações não-governamentais - que lhes deram o Banco Mundial e o sistema das Nações Unidas. Antes eram conhecidas como centros de pesquisa, associações promotoras de educação popular, entidades de assessoria a movimentos sociais etc.

Nos últimos 20 anos foi se construindo uma história da relação das ONG's com os setores populares e suas entidades, sejam elas associações de bairro, sindicatos, movimentos ambientalistas, de mulheres, de negros, indígenas, e outros.

Essa relação sempre foi essencialmente política: buscava-se fortalecer os múltiplos atores sociais coletivos que, na sua relação com o Estado, expressavam demandas pelo reconhecimento de direitos, por medidas concretas que atendessem suas necessidades de saúde, educação, moradia, etc.

Na linguagem atual da ciência política as ONG's têm como seu principal motivo de existência o

Neste novo cenário político dos anos 90, as Organizações Não-Governamentais aparecem como setores com voz própria, articuladas horizontalmente com as demais instituições que lutam por uma sociedade democrática. No futuro governo, as ONGs serão chamadas a participar da implementação de políticas sociais. Se desenha, assim, uma nova realidade, que exigirá de todos um um grande esforço na construção de parcerias que se fazem necessárias para enfrentar a crise social brasileira.

empowerment dos setores sociais excluídos ou discriminados, de toda forma, privados de seus direitos. Fortalecer atores sociais emergentes significava auxiliar na sua organização, sistematizar suas reivindicações, estabelecer os contatos que permitissem aos movimentos conquistar o apoio de outros setores da sociedade e o espaço público para suas demandas. Um trabalho que se fazia numa linha de enfrentamento com o Estado autoritário, que gerou uma cultura entre as ONG's e os movimentos sociais, uma compreensão do Estado como um adversário a ser desafiado.

A democratização da sociedade brasileira gerou novas relações entre os atores coletivos presentes na sociedade civil e destes com o Estado, especialmente na relação de governos municipais com a cidadania. Aí foi onde mais se avançou na criação de um novo modo de governar. Mas também a nível federal foram se criando novas relações. Apesar de toda a resistência à participação popular por parte do Estado - o que também é uma herança histórica do período autoritário.

Articulações como o Fórum Nacional da Reforma Urbana, como o Fórum Brasileiro de Movimentos Sociais e ONG's em Defesa do Meio Ambiente e do Desenvolvimento, são expressões de um conjunto de entidades muito diferentes entre si, mas que se somam ao construírem, juntas, propostas de intervenção.

Na luta pela Reforma Urbana, por exemplo, estão juntas centrais sindicais, sindicatos, associações profissionais, confederações e federações de sociedades amigos do bairro, movimentos populares e ONG's. Este Fórum tem atuado intensamente desde o período constituinte e, entre outras coisas, garantiu a inclusão de um capítulo sobre política urbana na nossa nova Constituição.

Neste novo cenário político dos anos 90 as ONG's aparecem como atores com voz própria, articula-

das horizontalmente com as demais instituições que lutam por uma sociedade democrática. Suas práticas, como diz Betinho, se fundam em valores como liberdade, igualdade, diversidade, participação, solidariedade. Ao contrário do que se veicula em jornais que recentemente abriram uma clara campanha contra as ONG's, elas não são teleguiadas por agências de cooperação internacionais ou governos estrangeiros. Um de seus traços característicos é a autonomia. São independentes do Estado, dos partidos políticos, das igrejas e também da cooperação internacional. São relações construídas por anos de parceria, o que também inclui conflitos que, em alguns casos, se expressam em rupturas das relações.

O perfil político das ONG's brasileiras é fruto de mais de 20 anos de trabalhos, que foram legitimando essas ONG's junto aos demais atores da sociedade. ONG's não é sindicato, não representa ninguém. Se afirma pelo trabalho que faz, ou desaparece.

Em outros países da América Latina as ONG's têm o perfil histórico de suas práticas. Do espaço que souberam ou não conquistar seja na relação com o Estado, seja com a sociedade civil. E há exemplos de ONG's que perderam sua autonomia, se submeteram a projetos que, por exemplo, as transformaram em braços executivos de políticas do Estado. Isso aconteceu e acontece ainda hoje com maior

expressão nos países que se submeteram às condicionalidades do Fundo Monetário Internacional e onde seus governos aplicaram o receituário de medidas econômicas que configuram o que se convencionou chamar de ajustes estruturais. Juntamente com os ajustes estruturais vêm as políticas compensatórias, e para implementar essas políticas compensatórias os governos têm chamado as ONG's a participar.

No futuro governo Fernando Henrique as ONG's serão chamadas a participar da implementação de políticas sociais. Esta é uma oferta do governo e uma reivindicação das ONG's. Trata-se de uma iniciativa inovadora por parte do Estado, que demonstra com isso uma vontade política de reforma do Estado e de uma democratização do espaço público.

Se desenha assim uma nova realidade, que exigirá de todos um grande esforço na construção das parcerias que se fazem necessárias para enfrentar a crise social brasileira.

Da parte das ONG's se colocam muitos desafios, entre eles aumentar sua capacidade propositiva, estreitar laços com os demais atores coletivos da sociedade civil, colaborar na construção de espaços públicos de formulação, implementação e controle social sobre as políticas públicas.

Da parte do Estado os desafios são igualmente importantes. Entre eles estão o da transparência, isto é, a exposição pública das informações e do processo decisório sobre as políticas sociais; o do reconhecimento da alteridade, isto é, de que as ONG's não são e não querem ser um mero braço executivo de políticas definidas nas instâncias governamentais e sim atores que querem preservar sua autonomia e participar do processo decisório sobre as políticas nas quais se envolvam.

As relações ONG's/Estado sempre foram delicadas. Para que elas se consolidem em parcerias e superem os limites construídos por uma cultura autoritária é preciso que o Estado assuma um paradoxo: se preocupe em respeitar a autonomia das ONG's e, ao mesmo tempo, se preocupe também com fortalecimento institucional das ONG's. Afinal, um Estado democrático depende de uma sociedade civil forte, organizada, propositiva.

O estágio e a qualidade da democracia que uma determinada sociedade conquista pode ser medido de muitas formas. Na Suécia, por exemplo, as ONG's são financiadas 100% pelo Estado e, mesmo nesta condição, têm asseguradas por leis e fundos públicos sua autonomia, sua independência, sua postura crítica frente às ações do governo. E para que possam exercer este papel de verdadeiros ombudsmans das ações do gover-

no, têm assegurado espaço na TV para exercer esse papel crítico perante todos os cidadãos suecos.

No Brasil, as ONG's se somam às demais entidades e movimentos que lutam pela democratização do país, que lutam por condições dignas de vida para todo cidadão brasileiro. Desta perspectiva estarão cumprindo apenas o seu dever ao aceitarem discutir os termos da parceria ONG's/Estado, uma relação delicada que se fundará em compromissos sempre provisórios.

Resumen

LAS ONGs Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO

En este nuevo escenario político de los años 90, las Organizaciones No Gubernamentales aparecen como sectores con voz propia, articuladas horizontalmente con las demás instituciones que luchan por una sociedad democrática. En el futuro gobierno, las ONGs serán llamadas a participar de la implementación de políticas sociales. Se delinea, así, una nueva realidad, que exigirá de todos un gran esfuerzo en la construcción de grupos que se hacen necesarios para enfrentar la crisis social brasileña.

Abstract

NGOs AND PUBLIC POLICIES IN CONSTRUCTION OF A DEMOCRATIC STATE

In the new political scenario of the 1990s, the Non-Governmental Organizations (NGOs) appear as sectors with their own voice, tied in a horizontal relation with other institutions which fight a democratic society. In the next Administration, the NGOs will be called on to participate in implementation of social policies. Thus, a new reality is being designed that will demand a great effort from everyone to construct partnerships needed to confront the Brazilian social crisis.

Sílvia Caccia Bava é sociólogo, presidente da Associação Brasileira de ONG's - ABONG.

O ESTADO NACIONAL NO CONTEXTO DA INTERNACIONALIZAÇÃO

Roberto Freire

Processo de integração é algo que acompanha a humanidade. Historicamente, o comércio tem sido um dos responsáveis por esse processo, como, por exemplo, no período das descobertas. Esse processo de integração tem se acelerado em função de mudanças concretas que se operam na relação homem/natureza, nas transformações operadas na busca de progresso. As grandes revoluções não são assaltos ao poder. As grandes revoluções são mudanças efetivas na base do processo de produção. Quando da revolução industrial, o Estado nacional surgiu praticamente como consequência, já que revoluções, bem entendido como mudanças no processo e no modo de produzir, mudam relações sociais e não apenas as de produção; mudam concepções, instituições. Moldam novas concepções, novas instituições. Este processo de internacionalização que estamos vivendo é fruto concreto da revolução industrial, e que caracteriza hoje como uma nova etapa de revolução científico-tecnológica. O modo de produzir, a riqueza de transformar a natureza como hoje ela se opera, cria inclusive novos

O Estado é a alavanca econômica e social. A competitividade com o controle do Estado nas economias sociais é fundamental para a democracia. O mercado não é livre e tem que sofrer regulação social. É preciso um Estado que tenha a eficiência e a competência para nos tornar competitivos no processo de internacionalização. Nesse sentido, é necessário um projeto cujas características respeite a realidade em que vivemos.

paradigmas e tem força suficiente para modificar esse modo de produzir, e pode até criar debates como esse. Nós estamos assistindo o início do fim - claro que dentro de grandes conflitos - do Estado nacional.

O nacionalismo exacerbado gera fascismo e é sempre ideologia de direita. Mas existiu o paradoxo: no processo de integração e de internacionalização da economia, as economias periféricas viam o nacionalismo como algo que justificava muitas vezes posições reformistas e até revolucionárias.

Portanto, de esquerda. Esse processo conflituoso se acelera hoje de uma forma muito mais dramática em função do poder das comunicações. Talvez até possamos dizer que começamos também o início de uma nova civilização. Não mais civilização industrial de trabalho, mas a civilização do conhecimento e da comunicação. Se esse processo é tão profundo que modifica relações e nossa consciência, evidentemente que modifica instituições. Os estados supranacionais que hoje começam a existir por força da integração econômica, da globalização do mundo pela comunicação está criando a superação do conceito de soberania e uma profunda transformação no seu conteúdo. Não é mais a soberania dos estados nacionais, mas a soberania de identidades nacionais que podem, num determinado momento, se afirmar além do seu território, junto à comunidade internacional. Novos atores surgem, já não tendo mais limites de fronteira e interferindo em soberanias de países nacionais. As Organizações Não Governamentais são uma demonstração desse processo novo de participação numa crescente democratização da sociedade moderna. Tudo isso faz com que se percam alguns referenciais que a civilização industrial do trabalho postulava a respeito, inclusive do papel dos próprios partidos políticos. A crise que os partidos políticos enfrentam não é apenas brasileira. Talvez aconteça aqui de forma mais explícita, até porque nunca

tivemos a civilização industrial do trabalho associada à democracia e, portanto, à formação de partidos.

Discutir o Estado nacional numa realidade que sempre se definiu bipolarmente, mesmo quando num mundo bipolar, tinha determinadas implicações ideológicas explícitas: de que lado se estava. Apesar de que muitas vezes a esquerda não tivesse a clara compreensão de que o processo de autarquização que o nacionalismo nos países periféricos impunha não era algo que referendasse o seu isolamento, mas era um processo de luta que buscava a ruptura com o sistema que o integrava para integrar-se ao outro sistema, à outra organização social, ao outro bloco hegemônico do ponto de vista econômico, político e militar. Em nenhum momento alguém podia imaginar um processo de isolamento das suas economias, dos seus interesses, do seu território. O processo era um processo de integração, só que bipolar que se exercia sob forma de ingerência direta e sem intervenção da comunidade internacional, até porque o poder de veto da ONU era oferecido a estes dois blocos. Nós fomos vítimas várias vezes de ingerência, como foram vítimas outros países no bloco socialista. Hoje, numa outra relação, com o fim da guerra fria e a inexistência de blocos da bipolaridade, a realidade nos leva a repensar a questão dos interesses nacionais buscando identificá-los dentro dessa multipolaridade, dessa nova com-

plexidade do mundo. E, portanto, buscar saber qual o papel desse Estado nacional. Porque continuamos a denominá-lo do mesmo modo, mas seu conteúdo, passando por profundas transformações, certamente não será mais o mesmo.

Há algumas questões que, quando são colocadas, de imediato nos levam a perceber as mudanças que começam a operar no conteúdo desse Estado. Um exemplo, quando se fala em capital externo. O que se define como capital externo em economias regionalizadas, de integração, como o MERCOSUL? Capital externo é aquele externo à Argentina, ao Brasil, ao Uruguai, ao Paraguai? Como vamos tratar capital externo nas economias integradas da Europa Ocidental? Como vai se falar de capital externo no NAFTA? Se esse fluxo começa a se dar não apenas pelo fluxo tradicional que se fazia com barreiras alfandegárias, com protecionismos, mas passa a ser feito a partir de processos de integração, de processo de aceitação e de assentimento? Como discutir conceitos que tinham a ver com fronteiras bem definidas, com barreiras econômicas explicitadas, com soberanias bem afirmadas, quando se dá a delegação de soberania, quando as fronteiras não mais existem, quando não se tem mais esse fluxo barrado por protecionismos ou barreiras típicas de economias que se contrapunham? Esse novo papel do Estado é algo que precisa ser compreendido nes-

sa nova realidade. Esse novo paradigma coloca a questão da democracia, hoje, como uma questão central, para qualquer tipo de ideologia política. Já não tem mais sentido nenhuma defesa de outro tipo de regime que não seja o da participação e da afirmação da cidadania. Em termos concretos, o próprio tema desse encontro é a tentativa de saber qual o Estado nacional brasileiro. O que nós temos é algo que foi de fundamental importância, inclusive naquilo que hoje se discute muito, que foi o seu papel de intervenção no processo econômico e indutor do desenvolvimento nacional. Esse papel pode mudar de conteúdo, mas continua sendo presente e não apenas no interesse nacional brasileiro, mas nos interesses nacionais de todos os países. Aqui foi dito e é verdadeiro: em nenhuma economia o papel do Estado foi diminuído. Ele pode ter sido mudado. E mudou. E o Brasil talvez esteja num momento em que a mudança tem que se operar. É verdade que o Estado brasileiro foi responsável por esse país que não é Primeiro Mundo, mas também não é Terceiro, embora tenha não só Terceiro, mas o Quarto e até o Quinto nas suas fronteiras, em termos da perversa realidade social. Mas, ao mesmo tempo, ele criou estruturas que o colocam, talvez, como um dos poucos países que concretamente tem a oportunidade de participar desse processo da revolução científico-tecnológica. Essa capacidade que o Brasil adquiriu foi fruto de toda uma

política em que o Estado foi a alavanca fundamental.

Na década de 40, o Brasil conseguiu, em função de contradições internacionais, romper aquilo que era norma do imperialismo financeiro no mundo, nas relações de fluxo de capital. O Brasil conseguiu implantar uma indústria de base - a siderurgia; construiu, no campo energético, a Petrobrás, a Eletrobrás; passou a investir decisivamente em infra-estrutura. Para termos alcançado a massa crítica profissional e tecnológica de que dispomos hoje o papel do Estado foi fundamental, inclusive para a formação de conglomerados e grupos de capitais nacionais - até porque grande parte dos nossos bens de capitais foram subsidiados ou diretamente construídos pelo Estado brasileiro. Isso gerou o país que nós temos.

Só que essa mudança que se opera no mundo, com a grande revolução no modo de produzir, gerou problemas para países que conseguiram ter estados que alavancaram o desenvolvimento, criaram condições dignas para a sua população, um Estado do bem-estar social. Exemplos concretos existem na Europa. No Brasil esse processo de desenvolvimento não gerou estruturas de bem-estar social. Ao contrário. Essa nova realidade levanta questões fundamentais ainda sem dar respostas convincentes na Europa Ocidental, por exemplo, onde o processo de transformação de-

semprega, onde o processo da revolução científico-tecnológico cria problemas para o próprio Estado do bem-estar social. É a grande discussão, hoje, na Europa, sobre o que fazer com aqueles que saem do mercado de trabalho e da produção industrial e que não têm espaço nem na área do serviço ou na área de lazer, não alcançam a plena ocupação, gerando aquilo que o Muro de Berlim separava como organização social. Hoje, os muros separaram os pobres, porque não mais se precisa do exército industrial de reserva. Essa crise européia está sendo vivida tão gravemente que esquerda, em quase toda a Europa, vem sendo chamada para discutir o que fazer com essa massa de desempregados que não diminui mesmo com o aumento e a produção da riqueza como nunca foi visto - exemplo maior disso é a Espanha, com mais de 20% de sua força de trabalho desempregada, mas que foi um país que experimentou um grande crescimento. Não se tem idéia de como resolver esse problema mediante a intervenção do Estado, que é ou não a forma organizada e superior de qualquer sociedade?

No Brasil, temos que enfrentar essa terceira revolução industrial - da ciência e da tecnologia - para sermos contemporâneos desse futuro num Estado que não cumpriu com as suas obrigações mínimas durante o processo de industrialização e de crescimento. Vamos enfrentar problemas que nos colocam no Primeiro Mundo, quando

estamos precisando também enfrentar aquilo que nos remete ao Quinto ou ao Sexto.

E isso não pode ser feito com a ausência do Estado, com Estado mínimo, com essa visão neoliberal em que discute tamanho de Estado. Eu quero discutir não é tamanho, eu quero discutir é eficiência. Eu quero discutir quais os objetivos, e esses objetivos têm que ser definidos pela cidadania. O momento concreto de discutir no Brasil qual o papel do Estado é esse. Temos que ter, por um lado, a continuação do processo de desenvolvimento, da capacidade de nos inserirmos nessa revolução, de sermos contemporâneos; e por outro, precisamos de um Estado que tenha a capacidade de fazer as transformações sociais para superar a perversa desigualdade que existe na sociedade brasileira. Esse duplo papel do Estado tem que ser agora formulado.

Está se discutindo o papel do Estado na economia. Eu falei da siderurgia. Podemos falar em vários outros momentos em que o Estado brasileiro fez intervenção concreta. Talvez não seja mais o momento de imaginarmos o Estado brasileiro investindo em siderurgia, até porque novos materiais deixam a siderurgia para países periféricos. Mas o Estado tem um papel importante exatamente em relação aos novos materiais. O Estado tem um papel a desempenhar na formação, na educação, na qualificação da sua população. Porque

aí é como vai se qualificar pela competitividade, se integrar, se internacionalizar de acordo com seus interesses. É irreversível a internacionalização. O que o Estado brasileiro tem que, talvez, discutir, é que não cabe mais a sua intervenção no aço, mas nas novas tecnologias de ponta, especial, dos novos materiais, da eletrônica e, fundamentalmente, naquilo que é futuro, a biotecnologia. E sem Estado, tal como na década de 40, não vamos criar a alavanca para esse processo. Não vão ser capitais privados, porque os nacionais não têm capacitação, tal como não tinham em 40 para montar nossas siderurgias, nem capital externo, até porque esse processo de internacionalização não deixa de ser processos de subordinação, de colonização.

Essa discussão passa até pelas menores coisas. Nós estamos enfrentando uma questão da revisão, que eu não sei se já foi enterrada. E o centro da discussão talvez tenha sido exatamente o papel do Estado. E se discutiu mal, se discutiu ideologicamente, tal como se usa a privatização de forma ideológica. Embora alguns setores tenham tentado tirar a ideologia ela está muito presente, e não está apenas na esquerda, que não fez revisão, ela está na direita que quer continuar mantendo a exclusão. Nós temos que discutir é o papel que o Estado brasileiro tem que desempenhar nesse processo de transformação imposto pela internacionalização, resultante da

integração e da globalização provocadas pelos meios de comunicação. Nós estamos vivendo um momento em que ele terá condições de se expandir e de se aprofundar, que é o processo eleitoral que se avizinha. Não podemos fugir da discussão de saber que talvez o monopólio da Petrobrás deva continuar, até porque esse setor é cartelizado. Isso não é um setor de competitividade ou de concorrência. E não é porque a Petrobrás pode não ter tido competência, por exemplo, no corporativismo e tenha tido grande competência no setor tecnológico, ou porque não tenha atendido o seu objetivo para o qual foi criada, de ter auto-suficiência em petróleo. É porque este é um setor que depende ainda de um Estado para evitar que ele possa ser cartelizado por outros interesses que não sejam os nacionais. Da mesma forma as telecomunicações. Até porque o nosso monopólio é atípico. Não é um monopólio de comunicações em geral, tal como existia na Europa, na Inglaterra mesmo, que hoje, é interessante notar, banca toda a sua onda neoliberal. Aqui, nós sempre tivemos um monopólio atípico, que era apenas de alguns setores, enquanto outros era predominantemente da iniciativa privada, por concessão - as comunicações sociais. É importante que assim seja, e é importante que continue, até como monopólio atípico, por uma questão básica que é a questão democrática. É um setor também cartelizado no mundo, intenso de

capital e que não pode se imaginar a formação de monopólios privados. Se o monopólio estatal nas comunicações, quando foi geral, gerou distorções que hoje reconhecemos - apesar de que durante muito tempo nós comunistas defendíamos a estatização completa de todas as comunicações, particularmente as comunicações sociais - estamos vendo que competitividade dada pelo Estado e com controle da sociedade é algo fundamental para a democracia. Ii, portanto, a permanência do monopólio se faz necessária. Mesmo que continue atípico, podendo fazer concessões para outros setores, mas com esse controle social que é essencial. Até porque ao se falar em economia de mercado é bom que se tenha também presente que mercado não é livre. Isso é fetiche. Mercado tem que sofrer regulação social, por conta dos monopólios, dos cartéis, dos oligopólios, por conta das subordinações internacionais, por conta dos interesses nacionais. Esse processo de discussão engatinha porque a ideologia presente ainda é forte o suficiente para que a esquerda, inclusive a brasileira, ainda não tenha feito toda a sua reciclagem. Alguns ainda pensam que o Muro não caiu. E eles precisam saber que caiu em cima da gente. O que imaginávamos é que cairia em cima do capitalismo, já que a organização social socialista era algo superior, e ela foi a primeira vítima dessa revolução científica-tecnológica. A incapacidade

do Estado socialista de acompanhar essa revolução - acompanhava somente por conta da guerra fria, investindo em tecnologia militar sem fazer a mediação com a sua cidadania - gerou o seu esgotamento e a sua derrocada. E a primeira vítima, como a segunda vítima, estão sendo os países do capitalismo industrial que não conseguem dar esse salto que estão vendo fugir a sua hegemonia. Isto é algo tremendamente positivo. Precisamos falar em estatização da saúde e da educação. Porque no Brasil não se criou esse Estado do bem-estar social e nós temos as maiores perversidades. E, talvez, sejamos beneficiários dela, enquanto parcela da população que pode escamotear os serviços do Estado relativos à saúde e à educação. Porque há muito tempo prescindimos de um Estado para gerir essas atividades, que são fundamentais para a própria dignidade do indivíduo. A maioria da população precisa do Estado para isso. Nós não, só queremos o Estado quando estamos discutindo as mensalidades escolares ou os planos de saúde com as suas exorbitâncias e seus abusivos aumentos. Aí é Estado. Embora, possamos ter até como discurso a fala de que queremos a escola pública, de que queremos a saúde pública mas esse discurso é retórico. Porque nossa prática é colocar nossas bandeiras em lutas pelas mensalidades. Não temos bandeira alguma quando se discute a escola pública.

Esse processo de privatização do Estado é algo que precisa ser enfrentado, tornando-o público naquilo que é essencial, não esquecendo do seu papel de alavancagem no processo de indução do crescimento. É importante ajustar esses dois momentos, imaginar o processo que se avizinha e a necessidade de uma reforma democrática do Estado para que o país tenha capacidade do bem-estar. Não estou tentando recuperar ou resgatar nenhum projeto social-democrata dos tradicionais anos 30 ou 40 da Europa, mas um projeto social-democrata, ou o nome que se queria dar, para o Brasil desse limiar do século XXI. Projeto cujas características respeite a realidade em que nós vivemos. Enfim, um Estado que tenha a eficiência, a competência para nos tornar competitivos no processo de internacionalização.

Resumen

EL ESTADO NACIONAL EN EL CONTEXTO DE LA INTERNACIONALIZACIÓN

El Estado es la palanca económica y social. La competitividad con el control del Estado en las economías sociales es fundamental para la democracia. El mercado no es libre y tiene que sufrir

regulación social. Es necesario un Estado que tenga la eficiencia y la competencia para hacernos competitivos en el proceso de internacionalización. En ese sentido, es necesario un proyecto cuyas características respeten la realidad en que vivimos.

Abstract**THE NATIONAL STATE IN THE
CONTEXT OF
INTERNATIONALIZATION
PROCESS**

The State is the economic and social lever. Market efficiency with the State control is fundamental for democracy. The market isn't free and must suffer social regulamentation. A State that has efficiency and competence is necessary to make the economy competitive in the internationalization process. In this sence, a project - with characteristics that respect the reality in which we live - is necessary.

Texto baseado em palestra proferida durante o Encontro Nacional: Função Pública, Estado e Sociedade, realizado na ENAP, Brasília/DF, em abril de 1994.

Roberto Freire é senador pelo PPS/PE.

PAPEL E AÇÃO DO ESTADO NO COMÉRCIO EXTERIOR

Roosevelt Baldomir Sosa

O problema do comércio exterior brasileiro não se resume no equacionamento da questão portuária, nem na busca de maior eficiência por parte das alfândegas brasileiras, acusados, um e outro, de emperarem o fluxo comercial do País. Essa crítica, aliás justificada, não considera devidamente o contexto global do comércio exterior, da política à fixação de metas, do planejamento ao gerenciamento, da normatização ao controle das operações, e, sobretudo, da interação entre os órgãos do Estado e os agentes econômicos.

O problema do comércio exterior brasileiro, em resumo, tem a ver com a cultura que impregnou nosso comportamento ao longo de várias décadas, moldando uma forma de ação calcada na exagerada tutela do Estado, pela via da discricionariedade administrativa, contando em contrapartida com o acomodamento dos próprios agentes econômicos.

É uma consequência do enclausuramento da economia num modelo protecionista, pois neste, ao lado das restrições do

O texto propõe a reestruturação da alfândega brasileira como instituição independente da Secretaria da Receita Federal, visando equipar o Estado com o canal institucional apropriado a uma adequada política de comércio exterior. A premissa básica é a edição de uma lei que estabeleça o modo de ação de uma aduana moderna, com a desobstrução dos canais logísticos, e que propicie um novo enfoque nas relações do Estado com os agentes econômicos.

tipo administrativo, licenciamentos, quotas, contingenciamento, controle de preços etc., proliferaram práticas oficiosas que embarçaram o desenvolvimento do comércio externo. A burocracia excessiva, os trâmites demorados, a legislação enfaticamente punitiva, os excessos de poder por parte dos agentes do Estado, conviveram com as práticas escapistas dos operadores econômicos, criando um caldo cultural propício, inclusive, a desvios de conduta.

Não se condena, obviamente, o protecionismo em si mesmo, até

porque alavancou o processo de industrialização nacional. Se observarmos o fenômeno de uma perspectiva histórica veremos que esse mecanismo foi absolutamente necessário para retirar o país do modelo agrário/exportador que prevaleceu até os anos 30, projetando-o na direção de uma sociedade industrializada.

O problema é que esgotada essa fase deparamo-nos com novas necessidades ditadas pelo atual panorama mundial, pois a economia se globalizou - internacionalizou-se - tanto quanto a logística aplicada aos transportes e à informação.

Já não há sentido, a partir da derrocada do sistema comunista, em dividir o planeta por áreas ideológicas, ou supor que as nações, como células de um organismo vivo, permutam, individualizadamente, carências e necessidades. Essa visão deixa de ser válida à medida que os agentes econômicos buscam suas necessidades em qualquer parte do mundo, de forma rápida e barata. As fronteiras econômicas dos Estados e das nações não mais coincidem com suas fronteiras políticas.

É a partir dessa reflexão, que aceita um processo mundial em curso, que poderá o Estado brasileiro vir a redefinir seu papel no contexto do comércio exterior. O rumo dessa modificação, sem dúvida, é a minimização da tutela e da discricionariedade, o que aliás

já está perfeitamente sinalizado pela supressão da sistemática de controle calcada no regime de licenciamento e controle de preços, até então exercida pela Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Fazenda (ex-Cacex).

Outro indicador é a implementação do Acordo sobre Valoração Aduaneira com base no artigo VII do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), que assume a realidade das transações internacionais como parâmetro de valor, reconhecendo a mutabilidade e variabilidade dos preços internacionais.

Portanto, não se pode dizer que o Estado brasileiro não atentou para as mudanças necessárias, inclusive no que respeita a política cambial, tarifária, de cooperação internacional, como o caso do Mercosul e outras tantas.

Todavia, referidas modificações não são ditadas por simples conjunturas. A mudança em andamento tem caráter estrutural agindo na formação de conceitos do que seja o "novo" comércio exterior. Suas linhas de ação, portanto, também devem ser repensadas em razão da viabilização dos objetivos nacionais face a modificação do panorama mundial. A implosão da URSS, o fortalecimento do Japão, a agressão comercial chinesa, a pressão exercida pelos tigres asiáticos, o incremento do intercâmbio através do Pacífico, o surgimento dos mega-navios

obrigando a pesados investimentos em portos chamados de 3ª geração, a logística de transporte e comunicações integradas, o Mercado Comum Europeu, o Nafía, o brutal desenvolvimento da tecnologia, a mudança nas relações tradicionais do trabalho, são vetores que indicam, cristalinamente, um reajustamento global, uma espécie de nova ordem econômica nascente, e, também, uma incógnita, uma vez que a história não é pré-determinada.

Cabe, antes de prosseguirmos, observar que quaisquer abordagens que advoguem pela supressão da intervenção estatal no comércio exterior são utópicas. Não há Estado politicamente organizado que permita ingressos e saídas de mercadorias de seu território à exclusiva conveniência das forças do mercado, especialmente economias em desenvolvimento, altamente suscetíveis de serem aviltadas, a seu desfavor, as relações de trocas internacionais. O Estado deve manter mecanismos capazes de proteger aqueles setores econômicos que sucumbiriam ante uma concorrência externa predatória, como também zelar pelo equilíbrio de sua balança comercial e de serviços, assim como acautelar-se com o "comércio", de produtos de alta periculosidade social etc. Assim os Estados nacionais sempre exercerão a função normativa, reguladora e controladora de seus fluxos comerciais. O que varia é a amplitude dessa regulação, ostensiva ou

abrandada, mas sempre presente. E não apenas devem agir no sentido da auto-proteção, mas também na fixação das políticas e incentivos voltados ao incremento de sua participação na massa global das trocas mundiais por meio de seus agentes econômicos, fornecendo-lhes instrumentos facilitadores e altamente simplificados.

Nesse ponto é que devemos considerar, seriamente, a questão institucional. O reajustamento exigido pressupõe, como já afirmamos, uma nova postura por parte das instituições incumbidas do comércio exterior brasileiro.

Para isso é imperativo identificar quais instituições são, efetivamente, as responsáveis pelo desempenho de nossa política de comércio externo. Abstraímos, neste particular, aquelas que se dedicam a representar o País nas negociações internacionais, como o Itamarati, assim como os órgãos ou departamentos do Estado que, eventual ou habitualmente, traçam objetivos de curto, médio e longo prazos. Também excluimos os órgãos públicos que agem no comércio exterior de forma periférica, controlando o ingresso de certos produtos por razões de saúde e segurança públicas.

Nossa preocupação centra-se nos órgãos que tomam essas políticas efetivas, reais, sejam, portanto, nas instituições que materializam, pela ação concreta, os objetivos antecipadamente definidos, como sejam

a Secretaria de Comércio Exterior e a Secretaria da Receita Federal.

Todavia não aventuráramos abordagens mais alentadas na área de ação da Secretaria de Comércio Exterior, até porque com a iminente revogação do regime de licenciamento baseado na emissão de autorizativos (Guias de Importação), e com o advento do Siscomex - baseado na coleta e processamento eletrônico de dados -, já se prenunciavam alterações de monta, inclusive na redefinição de sua missão institucional.

Muito provavelmente a Secex influirá pelo aperfeiçoamento dos mecanismos anti-dumping, por intermédio de desenvolvimento de processos investigatórios e de fixação de direitos compensatórios visando neutralizar a concorrência desleal que se avizinha com a abertura e flexibilização da tarifa aduaneira. A própria elaboração dos níveis tarifários e as alterações de nomenclatura pelo surgimento de novos produtos, determinam, a largos traços, seus rumos institucionais.

Conquanto isso, é importante notar que o campo de interação do atual Secex (ex-Cacex, ex-Decex), com o universo dos agentes econômicos deu-se pela via da normatização da atividade, notadamente pela fixação de rotinas a ser observadas por aqueles no que diz respeito aos trâmites burocráticos. O poder do Secex, em resumo, foi o de conceder ou

não, este ou aquele tratamento ao importador, seja na questão atinente ao processamento dos pleitos, seja na aceitação ou não dos valores atribuídos as mercadorias objeto de compra internacional.

O poder de fato, especialmente com a redefinição do papel da tarifa aduaneira como eixo da política de comércio exterior, estará alicerçado na atividade alfandegária - como, aliás, ocorre em qualquer país do mundo - já que a Aduana é o órgão estatal incumbido do controle efetivo dos fluxos do comércio externo, pela via dos procedimentos dos despachos aduaneiros de importação e exportação, cumulado com o controle dos meios de realização dessa atividade, sejam os próprios veículos transportadores, seja a atividade de transporte globalmente considerada, seja ainda o armazenamento das cargas e sua destinação a consumo ou a fins específicos.

Avulta, pois, a importância da instituição aduaneira no contexto do comércio exterior, como órgão estatal destinado a fazer observar as rotinas e procedimentos pré-estabelecidos pela lei vigente, sob pena de, desatendidos, acarretarem aos operadores econômicos sanções pecuniárias, penais e de comisso de bens ou mercadorias.

Entretanto, o sistema aduaneiro brasileiro apresenta peculiaridades absolutamente notáveis, entre as quais a de inexistirem alfândegas

no plano formal da organização do Estado.

Trata-se de uma situação atípica, pois na verdade o sistema aduaneiro nacional sobrevive sob tutela da Secretaria da Receita Federal, que absorveu, por volta de 1967 a alfândega, órgão então de existência autônoma, o que estabelece, *a priori*, um primeiro ponto de reflexão.

A Secretaria da Receita Federal é fruto da fusão dos antigos departamentos especializados do Imposto de Renda, Consumo e Renditas Aduaneiras, e tem como objetivo central administrar os tributos da União, priorizando a função arrecadatória. Ocorre, sem embargo, que os impostos de comércio exterior não priorizam essa função tributária, caracterizando-se muito mais pela extrafiscalidade, sejam aqueles objetivos que utilizam o imposto como ferramenta para atingir outros fins que não os de simples arrecadação. Além do que, os tributos internos são gerados e disciplinados no âmbito da legislação interna, em obediência aos princípios do Direito Fiscal pátrio. Os tributos de comércio exterior, em razão dos compromissos internacionais, assumem técnicas de apuração e determinação calcadas em acordos internacionais, como, por exemplo, o Valor Aduaneiro e o Acordo sobre Classificação Tarifária fundada no Sistema Harmonizado, e outros mecanismos de cooperação internacional, su-

bordinando-se ao chamado Direito Aduaneiro.

Tratam-se de duas realidades absolutamente diferenciadas, distintas nos propósitos, nos meios de gestão e na forma de factibilizar-se como política do Estado.

É extremamente difícil supor que o Brasil possa enfrentar os desafios do presente sem que o universo social possa ter o canal institucional apropriado, já que as alfândegas mantêm-se relativamente marginais aos objetivos centrais da Receita Federal. É mera questão de definição de missões institucionais. O exemplo brasileiro, aliás, é quase único situando-se numa espécie de contramão das soluções registradas na comunidade internacional.

Essa involução sofrida pelas alfândegas brasileiras pode explicar-se em razão do momento em que foi determinada sua absorção pela Receita Federal. As aduanas nacionais foram órgãos que amadureceram sob a égide de um sistema agrário/exportador e assim permaneceram ao longo do processo histórico nacional. Quando absorvidas já eram reconhecidamente obsoletas, inadaptadas a uma economia dirigida à industrialização, e, por consequência, à deriva dos acontecimentos centrais.

Não é de surpreender, portanto, que a legislação aduaneira permaneça ancorada nas concepções legais do final do século passado,

sob influxo da então nova consolidação das Leis das Alfândegas e Mesas de Rendas da República de 1897. Não significa, obviamente, que a Lei Alfandegária não tenha avançado em certas questões cruciais, sobretudo na edição de um regulamento consolidador, no processo de interiorização das alfândegas, na adoção de regimes aduaneiros especiais e na flexibilização da política aduaneira. Mas, no essencial, os procedimentos, os comportamentos e as normas vigentes, ou seja, a "mente", a forma de encarar os problemas do dia-a-dia, de geri-los e solucioná-los, continuam alicerçados naquelas noções do início do século.

Assim, por exemplo, fiscalizam-se, literalmente, todas as mercadorias ingressadas no país, obrigando o contribuinte a recolher, antecipadamente, o tributo, e reservando-se o órgão o direito a desembaraçar a mercadoria em prazos muito elásticos, o que não apenas onera o devedor, mas trava o sistema logístico de entrega da mercadoria. Impede-se a descarga direta das mercadorias de bordo das embarcações para os veículos transportadores, sob os mais diversos pretextos, comprometendo, mais uma vez, a eficácia do sistema como um todo.

Trabalha-se, ainda, dentro de horários do tipo comercial, à falta de mão-de-obra capaz de tudo fiscalizar, o que reduz, drasticamente,

a capacidade de vasão dos terminais portuários, armazéns e depósitos. Esses efeitos, bem entendidos, não atentam apenas contra as importações mas afetam, sobretudo, as exportações.

Some-se ao quadro descrito o elenco de penalizações, elaborado para uma política de inflexibilidade comercial, onde predominam as sanções de perdimento de bens muitas das vezes desproporcionais à infração praticada, ou multas pesadíssimas por irregularidades perfeitamente sanáveis à luz do simples bom-senso.

Ao servidor fiscal, na dinâmica descrita, não lhe é dada nenhuma possibilidade de afastar-se da norma elaborada, muitas vezes, no plano dos gabinetes, pecando pelo apuro técnico e linguagem apropriadas. Esse mesmo agente público, que muito embora disponha de alto poder intelectual, é completamente abandonado à sorte de suas próprias interpretações, aprendendo a arte profissional pelo método do erro-tentativa-erro.

Em suma, é preciso redesenhar o marco institucional da alfândega brasileira, a partir de seu reconhecimento como ente independentizado da Receita Federal, assim como é imperativo repensar a lei aduaneira, o que não se fará, alerte-se, com simples "remendo" por norma complementar. É preciso a edição de uma lei que balize o modo e a forma de atuação do

Estado de um modo claro, compreensível e atualizado.

O desate desse "nó górdio" - a lei aduaneira - implica outrossim em evitar-se a recaída pelo simples mascaramento dos velhos conceitos em fórmulas aparentemente modernizadas. A questão não é de linguagem, mas de conteúdo. Não é formal, mas de substância.

Repensar a lei aduaneira significa abolir a visão exclusivamente fiscalizadora do papel da alfândega, para guindá-la ao novo cenário como órgão capaz de equacionar os problemas dos agentes econômicos, sem que se descure, obviamente, o interesse do Estado.

Para isso deveríamos eliminar de vez os resquícios da ultrapassada teoria que considera o imposto como um ônus a ser suportado pela mercadoria, adotando-se de fato o que já se preceitua, desde 1965, no Código Tributário Nacional, ou seja, que a relação tributária tem caráter interpessoal, subjetiva, e que o fato escolhido como suporte a incidência fiscal não é a simples transposição da mercadoria pela fronteira política, mas a operação de compra e venda internacional. Nesse rastro deveríamos reanalisar conceitos como o da instantaneidade do fato gerador da obrigação, já que indubitavelmente a obrigação fiscal possui coordenadas de tempo e espaço, tendo natureza

procedimental, continuada e complexiva.

Tais técnicas, embora áspers a quem não milita na área, podem parecer dispensáveis, mas na verdade é sobre o trilho desse pensamento arcaico que repousa muito da atual desatualização da lei aduaneira, e, por consequência, do pensamento gerencial e operativo da alfândega.

O que se propõe, finalmente, é uma solução a altura dos desafios colocados pelas circunstâncias do presente, internamente e externamente, implicando numa verdadeira reorganização do Estado em matéria de aduanas, pela criação de um órgão capaz de administrar os problemas do comércio exterior. Dotado de instrumentação legal atualizada é possível descortinar os efeitos de curto e longo prazo que tal acarretaria nas práticas correntes, especialmente se forem realizados investimentos na área da informação interativa entre a aduana e o agente econômico. A simplificação dos procedimentos de desembaraço, com a introdução de critérios de seleção aleatórios ou dirigidos, possibilitaria o aumento de eficácia e ajudaria a desobstruir os canais de acesso, portos, aeroportos, fronteiras e recintos aduaneiros em geral. Isso significa acentuar o processo de interiorização das alfândegas e deslocar parte da ação fiscalizadora para o estabelecimento do interessado, à conveniência

dos interesses do Estado, sem prejudicar o fluxo do comércio. Significa, outrossim, estabelecer as bases de um relacionamento construtivo entre o Estado e o operador econômico criando, por consequência, uma cultura aduaneira apta às necessidades de nosso tempo.

Federal Revenue Secretariat in order to equip the State as an appropriate institutional channel for an adequate foreign trade policy. The basic premise is writing a law that establishes the way the modern customs office would act, unobstructing the logistic channels, and which would provide a new focus on relations between the State and commercial agents.

Resumen**EL PAPEL Y LA ACCIÓN DEL
ESTADO EN EL COMERCIO
EXTERIOR**

Propone la reestructuración de la aduana brasileña como institución independiente de la Secretaría de la Receta Federal, con vistas a equiparar el Estado como el canal institucional apropiado a una adecuada política de comercio exterior. La premisa básica es la edición de una ley que establezca el modo de acción de una aduana moderna, como la desobstrucción de los canales logísticos, y que propicie un nuevo enfoque en las relaciones del Estado con los agentes económicos.

Abstract**THE ROLE AND ACTION OF THE
STATE IN FOREIGN TRADE**

This paper proposes restructuring the Brazilian customs as an institution independent from the

Roosevelt Baldomir Sosa é auditor fiscal do Tesouro Nacional.

O MERCOSUL NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Clarice Pechman

Eu hoje tenho uma visão muito definida com relação à modificação que houve nos anos 80, em particular nessa primeira metade dos anos 90, no que se refere ao que diferencia as nações comparativamente a uma situação anterior da década de 60, década de 70 e até um pouco a própria década de 80. Acho que hoje temos uma competição crescente entre as empresas e as nações. E isso não diz respeito apenas a empresas brasileiras, no Brasil e no exterior, mas diz respeito a empresas de toda natureza, quer de serviços, quer industriais, quer se tratem de países de primeiro mundo, quer se tratem de nações menos desenvolvidas. Então, eu tenho a impressão de que a competição crescente entre empresas e nações é alguma coisa que passou a ser a tônica do cenário internacional.

Um outro fato também muito importante é a questão da aceleração do progresso técnico. Quer dizer, na tentativa que houve das empresas escaparem do longo ciclo de

A competição crescente entre empresas e nações é um tema que passou a ser a tônica do cenário internacional. Como aspectos relevantes neste processo destacam-se a aceleração do progresso técnico, a reestruturação industrial, a globalização da produção e a proximidade virtual com que atuam as empresas que se integram cada vez mais, a redes domésticas e internacionais, o que permite acesso à tecnologia, à informação e facilita o processo de negociação, compra de insumos e venda de produtos.

recessão e de retomadas muito hesitantes nos últimos 20 anos, tanto as empresas quanto os países elegeram o progresso técnico como o instrumento preferencial de competição. Então, foi nessa ótica de maior progresso técnico que houve um direcionamento de esforços. Portanto, verificou-se um grande direcionamento de recursos e de esforços em Pesquisa e Desenvolvimento dentro das empresas, bem como para outras atividades, como programas orientados para a redução de custos, para a melhoria de qualidade dos bens que são ofertados e dos serviços

prestados ao cliente. E o resultado desse esforço dos últimos 20 anos, de crescente progresso técnico, tem sido a rápida introdução de novos produtos, com ciclos cada vez mais curtos e ganhos substanciais e contínuos nos processos de produção.

Um outro aspecto que acho que hoje é a tônica da vivência de empresas e de países é a reestruturação industrial, entendida como um resultado das forças de competição e do progresso técnico de que acabamos de falar. Na verdade, neste contexto de uma crescente rivalidade e de uma rápida expansão da fronteira tecnológica, isso tudo gerou um processo de reestruturação de indústrias inteiras e das suas empresas líderes, não só relativamente mas também em termos preventivos. Então, o que temos verificado é que a necessidade das empresas de incrementar a produtividade, de melhorar a qualidade, de estreitar a relação com os clientes e de auferir rendas de inovação levou as empresas e países, mediante suas lideranças empresariais, a realizar basicamente três níveis de ação. Primeiro, internacionalizar as suas operações. Nesse sentido, enquanto os fluxos de investimento estrangeiro direto, produção e investimento doméstico cresceram a taxas semelhantes nos anos 70, já no início da década de 80 essas taxas de crescimento em relação ao PIB começaram a divergir. O que aconteceu foi o seguinte: houve uma tendência crescente à

internacionalização das operações das empresas desde 1985 e, a partir daí, o investimento produtivo externo tem crescido a uma taxa quatro vezes superior à taxa de crescimento do PIB mundial, e duas vezes e meia mais do que o crescimento das próprias exportações, e duas vezes mais rápido do que o investimento doméstico. Isso dá conta da internacionalização das operações dos grupos empresariais.

A segunda vertente sobre que comentava é a globalização da produção. Passou-se a globalizar a produção, ou seja, esse processo explica a expansão rápida das exportações de manufaturados, cujo crescimento foi mais do que uma vez e meia superior à taxa de expansão da produção doméstica. Em particular, o comércio das empresas multinacionais, de um país para o outro, foi responsável nos últimos anos por aproximadamente 25% do comércio internacional. Isso é globalizar a produção.

Finalmente, a terceira vertente, a que essas considerações iniciais nos levam, é a adoção de um modelo ou de um paradigma chamado *pós-fordista*, de estruturar a produção e de organizar a empresa. O que está se querendo dizer com isso? Basicamente são duas coisas: a primeira é um novo padrão de produção emergindo na economia internacional, caracterizado por empresas crescentemente descentralizadas, por empresas especializadas horizon-

talmente com padrões universalmente rígidos de produtividade, de qualidade, tempo de entrega e de apoio e relação direta com os clientes. A unidade de produção hoje é menos hierárquica, mais compacta, com um número menor de níveis entre a administração superior e os trabalhadores de linha - o *chão da fábrica*. A informação flui de uma maneira mais livre no interior da empresa, sem as retrancas que eram tão comuns nas décadas de 70 e 80 entre os níveis. Os trabalhadores, ou hoje como são chamados os *associados*, isoladamente, e mais comumente em grupos, em *círculos*, estão ganhando poder para decidir dentro das empresas, sem interferência ou com muito menos interferência de escalões intermediários. O objetivo é fazer reduzir custos. O objetivo é aumentar a produtividade. É melhorar a qualidade no interior da planta industrial. Nenhum assunto ou área dentro da atividade empresarial hoje é tabu. Isso deixou de existir. Esta é uma nova realidade. Nem mesmo a maneira como a gerência superior conceitua e administra a produção é tabu. É a isso que eu estou chamando de *paradigma pós-fordista*.

O outro lado da história é a questão da proximidade virtual. São as redes. Ao mesmo tempo, as empresas estão se integrando a redes domésticas e redes internacionais. Por meio dessas redes as empresas têm acesso à tecnologia, acesso à informação, compram

insumos que são críticos no âmbito da produção e do controle, e vendem o seu produto. Em paralelo, as firmas estabelecem alianças que chamo de alianças estratégicas, cooperando para poder justamente competir de modo mais eficaz, atendendo ao seu objetivo estratégico, como a minimização de custos. Essa proximidade virtual com fornecedores, com clientes e mesmo com o governo está orientando hoje as decisões de investimento, as relações contratuais e as novas parcerias governo-empresa. Em suma, o que posso dizer com relação à reestruturação industrial enquanto resultado da competição e do progresso técnico, é que essas forças econômicas que marcaram a última década, ou seja, competição, progresso técnico e reestruturação, geraram poderosas correntes que estão impulsionando as empresas no sentido da sua internacionalização, no sentido da globalização e no sentido da adoção de modelos radicalmente distintos de gerência (*management*) e de produção. Essas tendências estão forçando os analistas a repensar o sentido, o conteúdo de um projeto nacional de desenvolvimento industrial, e a indagar qual o papel do Estado no novo contexto de desenvolvimento, no novo contexto de disputa crescente, e de expansão rápida da fronteira tecnológica. Tudo o que hoje é ponta tecnológica, amanhã pode perfeitamente não ser mais. E os empreendimentos têm que ter uma capacidade, uma dinâmica de

readaptação contínua que exige essa gerência, digamos assim, quase que no chão de fábrica. A gestão tem que dar poder decisório a instâncias onde seria inadmissível há muito tempo atrás. Isso é uma verdadeira revolução.

Em particular, hoje temos uma questão mundial de redefinir política industrial. Ou de redefinir efetivamente política industrial. Porque não nos serve muito olhar para o passado para alcançar uma definição que esteja compatível com essas mudanças todas que acabei de descrever de maneira evidentemente muito sucinta. E, nisso tudo, o que estamos vendo, e aí eu vou especificamente ao caso do Brasil, é de que estamos hoje trabalhando, ou pelo menos temos que trabalhar, por uma indústria competitiva, por uma indústria integrada na economia mundial, por uma indústria crescentemente povoada por empresas que utilizam intensamente o trabalho qualificado produzindo, via processos eficientes e limpos, bens de alto valor agregado e com capacidade sustentada de criação de emprego. Uma configuração dessa natureza que acabei de descrever iria se refletir num aumento pronunciado da produtividade de recursos humanos e, conseqüentemente, num substancial aumento da renda e do consumo da população. Na verdade, isso é um moto perpétuo. É o ovo e a galinha! Precisa-se de renda, portanto precisa-se que as pessoas estejam bem remun-

neradas para que tenham renda para consumir, e para que esse consumo gere produção, para que essa produção esteja empenhada, sob um ambiente de estabilidade, no desenvolvimento do produto, no desenvolvimento da engenharia do produto, no desenvolvimento do marketing do produto e não no desenvolvimento de um arremedo de política que gera uma concentração absolutamente absurda e desequilibrada dos esforços criativos empresariais numa área financeira administrativa-contábil como é, hoje, em vista de uma desestabilização inflacionária com a qual convivemos há longo tempo.

As considerações que fiz aqui são de natureza geral, embora organizadas. E quero fazer um parêntese. Eu me referi especificamente à indústria, muito embora houvesse uma crença até há pouco tempo de que resolveríamos todos os problemas do mundo saindo da indústria, do desenvolvimento manufatureiro para o desenvolvimento de serviços. O argumento, sendo o de que não teríamos tanta dificuldade de estar na ponta do conhecimento, porque não é um setor que exija tanta tecnologia, este de serviços comparativamente à indústria. Ao mesmo tempo, seria um setor altamente empregador de mão-de-obra. O fato é que a verdade está um pouco longe do que se imaginava. O setor de serviços, em última instância, provou isso com base na experiência internacional dessa última década - li-

mitado na sua possibilidade de render crescimento para o país. Ele, em última instância, precisa ser revigorado periodicamente pelo desenvolvimento da atividade industrial. Assim, é da atividade industrial que emerge, digamos, o motor do desenvolvimento nacional como um todo. E é nesse sentido que eu volto a minha atenção, no sentido da internacionalização, da globalização e da regionalização para a área industrial mais do que qualquer outra, porque é aí que está o cerne do desenvolvimento. Creio que os esforços de internacionalização e, portanto, para a formação de blocos econômicos, o esforço do Brasil na integração do MERCOSUL especificamente, devem contemplar as questões aqui abordadas que, embora genéricas, conceitualizam o mundo da virada desse século. Portanto, a internacionalização deve priorizar investimento em qualificação, em educação. O retorno social do investimento em educação tem se mostrado substancialmente maior do que os outros tipos de investimento, para garantir o salto de que hoje estamos precisando; o Brasil em particular, e o mundo como um todo, nas suas relações internacionais do intercâmbio, quer se trate de investimentos diretos, quer se trate de comércio propriamente dito. Precisamos desse salto, e ele depende do atributo de qualificação da mão-de-obra até porque ficou provado, também, que essa renovação no âmbito da

tecnologia, do progresso técnico e da reestruturação industrial, tanto a reestruturação preventiva quanto a reestruturação ativa, não tenha capacidade de reabsorver mão-de-obra que foi, ao longo da década de 80, expelida do processo. A partir da recessão de 1980, houve uma taxa de desemprego crescente. Todas as estatísticas com relação a desemprego nos mostram a sua tendência crescente, o fenômeno não é só brasileiro. O que mostra o seguinte: que apesar desses saltos que o progresso técnico, a reestruturação industrial, a globalização da economia, a internacionalização, os blocos econômicos, não fomos capazes de recuperar o *status quo* no que se refere à taxa de desemprego. Ou seja, não conseguimos fazer com que o aumento de emprego recuperasse aqueles que se viram desempregados, ou desse posto de trabalho, devidamente remunerado, aos novos que estão se oferecendo no mercado. Existem sim, a partir desses surtos novos, acréscimos de nível de emprego. Mas apenas marginais. Não no nível que fizesse com que a taxa de desemprego descesse ao que era ao final da década de 70. Esta é uma realidade internacional. No âmbito da internacionalização, da globalização da economia, temos que dar prioridade a uma estrutura nova empresarial - provavelmente de pequenas e médias empresas, que são empregadoras de mão-de-obra - para que consigamos de alguma maneira minimizar e tratar de uma forma coerente, do

ponto de vista da política econômica, o conflito que existe entre a reestruturação industrial de um lado e o aumento da taxa de desemprego por outro. Existe esse conflito. A experiência internacional inequivocamente o evidencia. Prova que as empresas estão trabalhando em termos de menores custos, de melhor qualidade de produto, de um relacionamento maior com o fornecedor, um relacionamento melhor, mais presente, mais participativo com o cliente, um enxugamento da estrutura com a redução dos níveis hierárquicos. Mas isso conflita com as taxas de desemprego que estão crescendo ao longo do tempo, e irão continuar a crescer se não dermos prioridade e incentivarmos, no âmbito empresarial de cada país ou dos blocos, internacionalmente falando, as empresas que são mais capazes de empregar.

Resumen

EL MERCOSUR EN EL CONTEXTO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

La creciente competencia entre empresas y naciones es un tema que ha pasado a ser la tónica del escenario internacional. Como aspectos relevantes en este proceso se destacan la aceleración del progreso técnico, la reestructuración industrial, la globalización de la producción y la proximidad virtual con que actúan las empresas que se

integran cada vez más a redes domésticas y internacionales, lo que permite acceso a la tecnología, a la información y facilita el proceso de negociación, compra de insumos y venta de productos.

Abstract

MERCOSUL IN THE REGIONAL INTEGRATION CONTEXT

The growing competition among nations and companies is a theme that has become the center of international scenario. As relevant aspects in this process we can underscore: the acceleration of technical progress, industrial reorganization, the globalization of production and the virtual proximity with which the companies that are integrating more and more are working, domestic and international networks that permit the access to technology and information and help in the negotiation process, purchase of input and negotiation of products.

Texto baseado em palestra proferida durante o Encontro Nacional: Função Pública, Estado e Sociedade, realizado na ENAP, Brasília/DF, em abril de 1994.

Clarice Pechman é diretora executiva da Associação Nacional de Empresas Credenciadas em Câmbio - ANECC.

DESCENTRALIZAÇÃO: CENÁRIOS E PERSPECTIVAS

Thereza Larque Lobo

Em primeiro lugar, me incomoda a não existência de formas sobre como gerenciar e avaliar o processo geral que está ocorrendo. Tenho dificuldades em achar formas consensuais de gerenciar o processo e de avaliar. Está na hora de começar a botar ordem. Se há algum ponto em comum entre aqueles que estão discutindo ainda essa questão é que se precisa botar ordem nessa bagunça que foi gerada no decorrer desse processo, desde meados ou desde o início dos anos 80 já vem de alguma forma ocorrendo. Há algumas questões que não estão suficientemente respondidas e nem vão estar tão cedo. Talvez seja uma ilusão querer que elas estejam prontamente respondidas. Uma delas é por que e como impulsionar esse projeto. Vale a pena? Ainda achamos que vale a pena levar adiante esse processo? Como? Essa é uma preocupação cada vez maior. Como se deve focalizar melhor as políticas públicas de forma a consolidar o processo

O processo de descentralização deve servir como elemento consolidador do processo democrático do Brasil, e sua contribuição está na medida em que transfere para mais próximo do cidadão a execução das políticas públicas. É importante ter claro a maneira pela qual o processo de descentralização pode contribuir para incorporar cada vez mais a sociedade civil organizada às mudanças estruturais necessárias e desejáveis ao país.

democrático? Porque, veja bem, eu não tenho o menor interesse numa descentralização que não sirva de elemento consolidador do processo democrático nesse país. E de que forma você focaliza, você identifica quem deve ser o real beneficiário das políticas públicas desse país? O processo de descentralização ajuda, à medida que transfere para mais próximo do cidadão a execução dessas políticas. Mas, nada garante - até agora eu não vi, seja pela experiência nacional, seja pela experiência em outros países - que

a focalização, que a identificação do real beneficiário vai ser adequada pelo processo de descentralização. No Fórum Nacional do INAE, números fantásticos mostraram a situação de pobreza nesse país. São 36 milhões de pobres, um número razoável de pessoas que devem ser atendidas pelas políticas públicas, preferencialmente descentralizadas. Como identificar quem são esses pobres, aonde eles estão e como atingi-los? Porque a essa altura do campeonato o que eu vejo são políticas que estão sendo descentralizadas, mas não estão sendo focalizadas adequadamente. Exatamente porque não se chegou a uma conclusão de qual processo de descentralização queremos e para quê esse processo. Há problemas que continuam a serem enfrentados historicamente. Quer dizer, eles existem, ocorrem e continuam a ser enfrentados.

Eu tenho recorrentemente mostrado - num seminário na ENAP no ano passado, que eu participei, já falava nisso - que a proeminência que é dada nas políticas de ajuste macro-econômico condizem perfeitamente com esse nome. Estamos nos acostumando com o oitavo plano e não há políticas compensatórias para acompanhar os resultados desses ajustes que sempre afetam exatamente a

pobreza. Os mais pobres são sempre os mais afetados pelas políticas de ajuste macro, e nenhuma política compensatória tem sido pensada. Seja centralizada ou descentralizada. Isso tem a ver com o processo de descentralização. Ou seja, é um processo de descentralização que ignora, que pode ignorar essas políticas de ajuste macro? Se continuar ignorando, não há processo.

Ontem me mandaram analisar uma emenda à revisão constitucional. Acho que essa pessoa é a única que acredita que a revisão não acabou. Essa pessoa é a velhinha de Taubaté. Lembra da velhinha de Taubaté? A emenda fala da descentralização e, para variar, é uma péssima proposta, que leva em consideração exclusivamente a conjuntura. O grande desafio é tornar a descentralização uma política de Estado e não um programa governamental, uma disposição transitória. Tenho visto em outros países experiências avançadíssimas de descentralização - América Latina - e uma característica comum dessas experiências é o fato de serem políticas de Estado. As administrações se sucedem e o processo continua avançando. Eu acho que esse é o grande desafio. Como transformar isso numa Política de Estado?

Uma outra questão que passou a me interessar - até então não me interessava - é o papel do financiamento externo desse processo. Eu falo de cadeira porque participo desse processo, que vem realmente impulsionando e apoiando a descentralização. Os financiadores externos se deram conta de que não havia saída para o aparato centralizado. Se deram conta antes do próprio aparato e aí começaram a bancar determinadas ações governamentais descentralizadas e, hoje - é uma das coisas que eu quero ainda avaliar um pouco melhor - é papel desse financiamento externo. Uma política que deveria ser de Estado está sendo impulsionada por organismos multilaterais. Isso me trás preocupações.

Um outro ponto também recorrente: de que maneira o processo de descentralização pode, de alguma forma, contribuir para incorporar cada vez mais, a sociedade civil organizada às mudanças estruturais necessárias e desejáveis dentro desse país? E aí, eu quero fazer um reparo. Eu quero encaminhar, se for possível, com toda humildade de forma um pouco diferente, a questão da famosa participação popular. Eu tenho até medo de falar nela, hoje em dia, por tantas coisas terríveis que eu vi serem feitas nesse país,

sob o rótulo de participação popular. Não é querer criar um nome bonito para processo antigo. Não, porque a gente já viu esse filme e nos demos mal. Eu quero é redirecionar a discussão de alguma forma. O que é que significa incorporar a sociedade civil organizada ao processo de mudança? Isso vai muito mais além do que a Constituição diz: de que a participação popular está garantida no nível municipal através de iniciativa de lei e participação nos planos municipais, no sistema de planejamento, ou sei lá o quê. De que forma esse processo de descentralização, de alívio do Estado - o processo de descentralização é um processo de alívio de um Estado que está absolutamente amarrado - pode ajudar isso? É não repetir ou recorrer a fórmulas do meu ponto de vista extremamente desgastadas. E aí eu vou tocar em alguns tabus. É provocação mesmo, porque eu quero alguém que comece a questionar. Porque insistimos em reproduzir formas que considero ultrapassadas ou mal utilizadas e, por serem mal utilizadas, se desgastaram enquanto instrumentos? Por exemplo, os famosos conselhos espalhados pelo Brasil afora - conselhos de saúde, conselhos de educação - como se os conselhos fossem suficientes para garantir essa incorporação.

Que outras alternativas existem que não passem por estes canais, já que em alguns momentos podem dar resultados, mas que, pelo menos a experiência me mostrou, em algumas situações absolutamente são folha morta. Existem apenas para serem acenados como máscaras de democratização do processo. E, na verdade, em termos de atuação, de defesa de interesses coletivos e não necessariamente corporativos, eles não resultam. Evidentemente não resultam. Quando resultam, vão muito mais para o lado da defesa corporativa do que de um interesse coletivo mais amplo. Eu acho que isso tem a ver com o que eu levantei, da dificuldade de se focalizar melhor o atendimento da política pública. Ah, é o pobre! Só que o limite da categoria pobreza nesse país quem estabelece é o decisor. E, à medida que ele estabelece o limite de renda que vai definir pobre ou não pobre, o interesse coletivo já começou a ficar complicado.

Eu estou querendo juntar algumas pontas que, do meu ponto de vista, estão ligeiramente soltas. A focalização da política pública pode ajudar, como essa incorporação cada vez maior da sociedade civil organizada nesse processo. E retomar aqueles conceitos antigos que todos nós conhecemos. O famoso controle

social. As chamadas civilizações ibéricas não geraram essa prática política, social e institucional. De que forma o processo de descentralização, de alguma maneira, pode gerar pelo menos um espaço propício para que isso possa acontecer.

O período é complicado para a retomada dessa discussão, eu acho. Esse ano me parece particularmente complicado. Eu podia usar até uma expressão, mais de brincadeira: o país esse ano encontra-se no chamado inferno astral. Temos um cenário político extremamente complicado, um presidente fraco, para dizer o menos, um Congresso esfacelado e afundado numa total perda de credibilidade da sua função, da sua moral. Eleições gerais, naturalmente, já tumultuam o cenário político institucional e econômico-financeiro do país. A crise econômica virou Deus (ex-máquina) e virou subterfúgio para esconder 500 outros problemas tão importantes quanto a crise econômica. É mais fácil falar de inflação nesse país, do que falar dos 36 milhões que estão inadequadamente atendidos por um Estado acabado, federalismo incipiente, interesses regionais não necessariamente bem vocalizados, com uma voz ainda fraca. E como fazer com que o que chamo de *inferno astral*, não atrapalhe o primeiro mandato seguinte ao

trauma da primeira eleição com voto universal nesse país, que foi o fracasso de 89.

Um desafio enorme que eu vejo é falar cada vez menos em descentralização e falar cada vez mais em racionalização do gasto público. E não quero, com isso, encobrir e usar expressões do economês. Com isso não estou me referindo ao gasto federal, mas ao gasto público, do Estado nacional. Eu coloco o governo federal, o governo estadual e o governo municipal na mesma panela. A gente precisa acabar de dizer que quem é mal é o governo federal e os governos municipais e os governos estaduais é que são os pobrezinhos que não podem fazer nada. Porque esse discurso ficou vazio. Já está provado que governos estaduais e municipais nesse país atualmente são os responsáveis por boa parcela do gasto. Se não houvesse governo estadual e governo municipal nesse país, ora, você acha que não tinha acabado? Já tinha todo mundo desaparecido do mapa. Eu não sou a favor, não acredito muito nos profetas do apocalipse, mas sabe-se que o governo federal, principalmente nas áreas de política social, não tem feito muito, para dizer nada! Quem tem segurado realmente a peteca nesse país são governos estaduais e governos municipais. Não há a mais leve dúvida disso. Quem fez

ajuste fiscal, que os planos macro diziam ser necessário. Sem ajuste fiscal não há combate à inflação. Quem fez nesse país foi estado e município. Isso está provado. E não fez só porque recebeu mais transferências de recursos federais não! Porque fez esforço fiscal, sim. Porque racionalizou gastos, sim. Eu não quero generalizar, mas alguns números já mostram isso de uma forma clara. Só que, dizer que os governos estaduais e os governos municipais são os responsáveis, e que devem ser principalmente nas áreas de política social, não quer dizer que esse gasto esteja racionalizado. Atenção!!!! É isso que eu quero começar a discutir. Por que? De que racionalidade estamos falando? É a discussão de ontem do Fórum. O tema era modernidade e pobreza. Que modernidade? Qual é a racionalidade de que estamos falando? Racionalidade para mim é atender quem deve ser atendido pelo poder público. Eu quero saber quem é o foco da minha atenção como Estado. Se eu não conseguir fazer isso, não tem racionalidade. Como fazer com que o setor privado pague a conta em algum momento? Alguma conta. Todas as parcerias são bem vindas, mas alguma conta deve ser paga. Como? Para fechar, como atribuir a esse processo de racionalização do gasto público a descentralização? Como garantir equidade? E aí vem a focalização.

Como garantir a famosa alocação efetiva dos recursos? E a bendita *accountability*?

necessary to make clear the manner in which the process of decentralization can contribute to increasingly incorporate organized society in the structural changes necessary and vowed by the country.

Resumen**DESCENTRALIZACIÓN:
ESCENARIOS Y PERSPECTIVAS**

El proceso de descentralización debe servir como elemento de consolidación del proceso democrático en Brasil, y su contribución está en la medida en que transfiere para más cerca del ciudadano la ejecución de las políticas públicas. Es importante tener en claro la manera por la cual el proceso de descentralización puede contribuir para incorporar cada vez más la sociedad civil organizada a los cambios estructurales necesarios y deseables al país.

Abstract**DECENTRALIZATION:
SCENARIOS AND PROSPECTS**

The decentralization process must serve as an element for consolidation of the democratic process in Brazil, and its contribution is given as it brings the carrying out of the public policies closer to the citizens. It's

Texto baseado em palestra proferida durante o Encontro Nacional: Função Pública, Estado e Sociedade, realizado na ENAP, Brasília/DF, em abril de 1994.

Thereza Larque Lobo é diretora do Centro de Estudos de Políticas Públicas.

DESCENTRALIZAÇÃO E CIDADANIA: DESAFIO DO PODER LOCAL

Salete Silva

A minha experiência nessa área de descentralização começou na Prefeitura de Salvador, em 1986, quando houve uma iniciativa de implantação de administrações regionais, com um programa chamado de Descentralização. Eu era coordenadora desse programa e havia um convênio de cooperação com a UFBA que possibilitava o acompanhamento dessa experiência e isso gerou alguns projetos de pesquisa importantes dentro da Universidade, que fizeram com que essa equipe que trabalhou no projeto naquela época passasse a ter uma visão não apenas operativa e executora do processo, mas de reflexão sobre o mesmo processo. Hoje, passados oito anos da implantação do programa, posso dizer, na condição de secretária de Administração da Prefeitura, que muita coisa se incorporou e outras foram consideradas, ao longo desse tempo, pouco importante, ou, não digo abandonadas, mas afastadas, como secundárias.

O neoliberalismo trouxe a bandeira do Estado mínimo e, com ele, a bandeira da descentralização. Trouxe também a ruptura do Estado do bem-estar social e, a partir daí, as indagações sobre a redefinição das suas funções sociais. Destaca que o programa de descentralização do Governo, para ser eficaz, deve ter um só grande eixo, direccionado à grande massa dos excluídos, e estar centrado no cidadão, aproximando-o do Estado. A promoção pura e simples da divisão administrativa, criando-se várias entidades organizacionais, não resolve o problema da descentralização.

Há dias eu lia numa revista uma avaliação de uns artigos da Revista de Administração Pública da Getúlio Vargas. Foi feito um estudo de todos os artigos publicados na revista, em torno dos paradigmas da administração pública ao longo da década de 70 e de 80 e o paradigma emergente, vamos dizer assim. E eu notei que muito do que falávamos sobre conceitos da administração e da descentralização, o caso das

administrações regionais, tinha muito a ver com esses paradigmas. Falava-se, na década de 70, na administração pública, com ênfase na organização, ou seja, no sentido quase que empresarial da administração. Na década de 80, com ênfase muito mais na política, na articulação, na chamada participação comunitária. Entendo que ao longo dessas duas décadas esse processo que nós vivemos dentro da administração realmente sofreu esse tipo de evolução de criar uma visão da organização estatal, da maneira como, no caso a prefeitura, se organiza. Toda ênfase que nós dávamos ao processo era relativa descentralização como um processo de participação popular. Para que servia aquilo ali? Se ia proporcionar trabalho mais eficiente, era uma coisa secundária. Nós passávamos muito tempo discutindo conselhos, comissões, eleição de representantes, porque aquele processo era o elemento que nós tínhamos para discutir a questão da descentralização. (Eu estou caricaturando um pouco, porque tínhamos na equipe pessoas pensando em outros aspectos).

A nossa referência era muito forte, era experiência à espanhola. E, na Espanha, o movimento popular teve um papel no combate à ditadura de Franco muito semelhante à história do

movimento popular no Brasil, com associações de moradores que se transformaram em trincheiras de luta contra a ditadura. Havia uma grande interligação entre aquilo tudo, entre todo aquele anseio de transformação que tínhamos, e entrava tudo no mesmo processo. Vamos à questão de administrações regionais e de programas de descentralização no Brasil, eles combinam muito com essa época. A origem do projeto do Rio-São Paulo se deu em governos absolutamente conservadores. O projeto Salvador-Recife, na década de 80, era instrumento de participação comunitária. As regiões administrativas de Recife se chamavam Regiões Político Administrativas, porque toda a ação política do governo era voltada para essas regiões.

Hoje, o que pensamos da avaliação da proposta de Salvador? Eu considero de uma maturidade muito grande o que a gente está conseguindo, que é pelo menos refletir sobre o papel desses processos dentro da cidade. E considero que isso não é mérito individual. É mérito da sociedade brasileira, que colocou uma agenda para o gestor público. Quando assumimos um papel dentro da administração pública, temos diante de nós conceitos e exigências que não são apenas dos nossos princípios éticos e históricos ou o que quer que seja.

A sociedade nos cobra determinados tipos de princípios éticos ou históricos. A sociedade nos cobra determinados tipos de postura, de comportamento, que têm de ser incorporados a essa discussão que a gente está tendo aqui. Há vinte anos atrás era agenda da oposição! Hoje, é exigência da sociedade! É lógico que eu não estou querendo ser romântica e ou achar que todo mundo é muito bonzinho e nem quero fazer campeonato de virtude, como se falou hoje de manhã. O que está se discutindo é que, de fato, você hoje tem um nível de exigência muito maior. Nós não estamos discutindo conceitos, não podemos discutir um programa de descentralização que seja apenas para satisfazer o modelo que achamos mais eficiente de administrar a cidade. Ou o processo de descentralização existe para atender a essa massa de excluídos ou ele não serve para absolutamente nada, a não ser criar empregos e cargos. Então, esse, para mim, é o foco principal da questão da descentralização. Você não pode entender a abrangência, o significado dessas iniciativas se não seja levar em consideração questões que há quinze anos atrás eram coisas assim tão simples, e hoje estarmos ali com a pressão e a agenda da sociedade muito bem colocadas sobre isso.

Descentralizar não é dividir a cidade em pedacinhos e dispor pessoas para tomar conta. É lógico que isso pode até facilitar alguma coisa. Não estou dizendo que não se possa ter a cidade dividida em regiões para, por exemplo, fazer uma coleta de lixo mais eficiente. Se quando você fala de descentralização administrativa, objetivamente, você tem de tratar de outras questões. Entender que o objetivo de qualquer programa nessa área deve estar centrado no cidadão e não na máquina administrativa. Tem um exemplo patético que estávamos discutindo. Uma dirigente da Secretaria de Educação de Salvador ficou chocada porque foi conversar com as pessoas do órgão central da educação - que congrega quatrocentas pessoas - e elas estavam absolutamente aborrecidas porque tinham de ir às escolas conversar com as diretoras: "É obrigação da diretora vir aqui conversar conosco!!!" Como se o objetivo principal da Secretaria de Educação fosse a sua existência em si, e não as escolas!!! Qual é o objetivo principal da Secretaria de Educação? Usando o jargão que se fala, qual é o *negócio* da Secretaria de Educação? É ter o órgão central arrumadinho ou é chegar até à escola, que é o objeto que devemos fazer funcionar? Eu já vi funcionário da secretaria de Educação em Salvador reclamar que tem escola demais. Porque dá

muito trabalho, entendeu? Então, acho que esse conceito de ir até ao seu objeto principal de trabalho incorpora novas questões e novas nuances fazem com que você comece a ter de descobrir, sempre, qual é a exigência que o cidadão tem sobre o seu trabalho. O que é que você vai fazer dentro daquele trabalho e dentro daquele programa para que a vida do cidadão efetivamente melhore? Eu acho que esse é o elemento principal.

Sobre a questão da participação, por exemplo, acho que hoje, ao mesmo tempo que nós perdemos, quase que puxaram o tapete - as formas tradicionais do movimento popular, associação de moradores etc, surgiram outras formas de incorporar o cidadão enquanto pessoa, indivíduo, dentro do processo de discussão. Se bem que em Salvador não nos é dado nem o direito de manter formas tradicionais, porque, graças a Deus, o nosso povo é criativo demais nas suas formas de organização. A questão é absorver, na nossa prática, as novas formas de participação que estão sendo colocadas. Algumas até mais tradicionais. Você usa as experiências de discussão de orçamento, de envolvimento de toda a sociedade em planos estratégicos, como está se fazendo em outros países e começa a se

discutir aqui as formas de participação como se fossem um fim em si. Esse problema de *conselho*, por exemplo, me dá angústia. Lá em Salvador existe uma discussão que eu considero irracional sobre o conselho de transportes. A Câmara não aprova o conselho porque o conselho é deliberativo e há quem ache que deve ser consultivo. Isso não faz a menor diferença. Se um conselho for registrado como deliberativo e não tiver legitimidade e força para ser deliberativo, a deliberação dele não vale nada. E ninguém precisa dizer isso para nós, porque há leis no Brasil aprovadas pelo Congresso Nacional que têm essa característica de *não pegar*, quanto mais uma definição de conselho. Por que é que o conselho é deliberativo? O que é que faz com que uma decisão ou uma indicação de conselho tenha força ou não? É o que está escrito no papel ou é o significado que aquele grupo de pessoas pode ter em torno do assunto que estão discutindo? Acho nós temos que nos libertar um pouco. Uma reunião de três ou quatro pessoas, desde que tenham representatividade ou o assunto e momento sejam importantes, as vezes tem mais poder de transformação do que um conselho formal que reúne várias pessoas e que, no final das contas, só serve para satisfação de egos. Não estou contra a existência de conselhos. O que nós

precisamos entender é que o conselho não é a única forma, nem tudo se resolve em torno de conselhos. Eu tenho certeza de que a maioria das pessoas hoje já não pensa assim mas, fatalmente, toda a vez que tiver um problema, a primeira proposta que surge é a de criação de conselhos. Eu acho existem hoje outros elementos e outras formas de participação. Na prefeitura nós estamos discutindo muito as diferenças da composição do movimento popular em Salvador. É claro para nós que hoje a cidade tem outra conformação. A Federação de Associações de Bairros, que era um entidade fortíssima há quinze, vinte anos atrás, hoje está reduzida a uma pequena sala, com um telefone, porque as próprias lideranças que compunham aquela federação passaram a ter outro tipo de inserção na sociedade. Hoje tem gente que é ou foi vereador. É outro tipo de participação política. Aquilo ali era a única forma das pessoas participarem há vinte anos atrás. Acho que com isso você começa a incorporar esses outros fatores, que hoje são muito mais fortes. Existe dentro da cidade blocos de carnaval que têm uma força muito grande no momento em que algumas questões emergem dentro da sociedade. Isso é uma coisa que tem de ser absorvida com tranquilidade e com flexibilidade para que se possa ter

efetivamente uma aproximação com o cidadão, que é a questão da descentralização sobre os chamados princípios da qualidade, que vão fazer com que ele tenha pelo menos cuidado na definição do que se quer dentro da prefeitura, para aproximá-la do cidadão. Então, essa satisfação do cliente, aqueles conceitos de qualidade que todo mundo conhece, é uma coisa que, traduzida para uma visão de respeito e aprofundamento de cidadania, faz com que se tenha uma nova leitura também da administração pública.

As reformas administrativas. Nós tínhamos sérios dilemas em 86. Como é que íamos criar essas administrações regionais? Fizemos uma proposta que demorou oito meses dentro da Câmara. Os vereadores discordavam porque nós estávamos tirando seu poder, porque o administrador regional ia mandar mais do que ele, porque o conselho ia diminuir a Câmara. Hoje você não pode pensar em reformas administrativas se não pensar em incorporar outros elementos. Criou-se um monte de coisas que não tem nenhum significado, empresas que não são empresas, autarquias que não são autarquias e que efetivamente não descentralizam coisa nenhuma. Qual é a cidade que hoje fala em construção de centro

administrativo? Não precisamos mais de centro administrativo. Se você se comunica tão bem por meios magnéticos, quaisquer que sejam eles, não há razão ficar todo mundo aglomerado dentro do mesmo prédio. A não ser que seja muito mais barato. Mas antigamente você só raciocinava de uma forma, o governo eficiente devia estar todo junto.

Acho que são elementos novos que a gente deve se preocupar. E ter em mente o seguinte: que é que o cidadão espera da administração? O que é que ele quer do governo? Que tipo de expectativa as pessoas têm num momento em que quer um aprofundamento da democracia, das formas variadas de relacionamento, de definição de campos, interesses? Esse para mim é que deve ser o guia de qualquer programa ou de qualquer discussão sobre administração pública. E não que eu, Salete, arquiteta, ex-mestranda em administração, o que é que eu imagino que seja o governo? Não é isso que me interessa. Não é esse o modelo que me interessa implantar dentro da prefeitura. Eu acho que nesse momento, e isso é visto muito claro lá em Salvador, você vive numa sociedade de excluídos e, nessa sociedade de excluídos, conceitos que são mais agradáveis de serem discutidos em outras sociedades passam a ser

vitalis para que possamos ter algum nível de transformação. Nós temos, por exemplo, em Salvador, cem mil crianças fora de sala de aula. Cem mil, dentro da cidade. Então, quando você vai trabalhar a educação pública em Salvador e fala de competitividade, no nosso caso o ensino público, está competindo com a miséria. Nós temos, em primeiro lugar, de achar uma solução para essas cem mil crianças. Não podemos nos conformar com um número, dividir pelos turnos de salas de aula e abrir as salas de aula, porque nós temos de dar a essas crianças um ensino de qualidade que lhes permita a possibilidade de crescer como cidadãos. Digo isso em contraposição a qualquer modelo, por exemplo, que nós pudéssemos pensar em ter escola pública competindo com a qualidade da escola particular, para que a classe média pudesse ir para a escola pública. Nós não podemos nem pensar nisso. E isso está acontecendo de qualquer jeito, porque a classe média está pobre, está todo mundo correndo para a escola pública. Mas, o que devemos de ter como prioridade, e entender competitividade é entender isso, é que em qualquer programa que realizamos, em qualquer serviço que seja da nossa responsabilidade, estamos competindo com a miséria. A coisa mais terrível que eu li na

imprensa nesses últimos meses, foi aquela história dos catadores de lixo de Recife. Aquilo ali é uma coisa tão brutal, tão estúpida, que você que está dentro de uma administração municipal, sabe que se ela não estiver prioritariamente voltada para modificar esse quadro, não precisamos discutir descentralização, discutir coisa nenhuma. Acho que hoje o programa de qualidade, de capacitação do servidor, deve ter um eixo, um pólo. E o pólo é esse. É você inverter a posição de sermos hoje, no caso de Salvador e infelizmente no caso do país, uma sociedade de excluídos. Se não for para isso, esse programa serve a nós intelectualmente, ou serve tecnicamente, mas ele não caminha nessa direção. E ele só pode ser esse eixo, como Tereza falou, e eu achei fundamental, se a descentralização for uma política de Estado, não é mais um programa de governo. Você não pode ter educação, saúde, esportes e descentralização. Ou é eixo ou não é nada. E a descentralização é fundamental para mudar essa relação exatamente porque ela permite uma permeabilidade do governo a essa situação de miséria em que a gente vive e permite que essa pressão se faça exatamente por aqueles que mais necessitam da ação do poder público.

Resumen

DESCENTRALIZACIÓN Y CIUDADANÍA: DESAFÍO DEL PODER LOCAL

El neoliberalismo ha traído la bandera del Estado mínimo y, con él, la bandera de la descentralización. Ha traído también la ruptura del Estado del bienestar social y, a partir de ahí, las interrogantes sobre la redefinición de sus funciones sociales. Destaca que el programa de descentralización del Gobierno, para ser eficaz, debe tener un único gran eje, direccionado a la gran masa de los excluídos, y estar centrado en el ciudadano, acercándolo al Estado. La promoción pura y simple de la división administrativa, creando varias organizaciones, no resuelve el problema de la descentralización.

Abstract

DECENTRALIZATION AND CITIZENSHIP: CHALLENGE TO THE LOCAL POWER

The neo-Liberalism brought the defense of the reduced State and, with it, the defense of decentralization. It also brought the rupture with the welfare State and, from that, questions about redefinition of its social functions. This paper emphasizes that the decentralization program of the

government, to be efficient, must have a single crux, directed to the huge mass of excluded people, and must be centered on the citizen, bringing him close to the State. The pure and simple promotion of the administrative division, creating various organization entities, doesn't solve the decentralization problem.

Texto baseado em palestra proferida durante o Encontro Nacional: Função Pública, Estado e Sociedade, realizado na ENAP, Brasília/DF, em abril de 1994.

Salete Silva é secretária municipal de Administração da Prefeitura de Salvador.

ESTADO E SOBERANIA NA ERA DO KNOW-WARE

Gilson Schwartz

A definição da estrutura de classes e, portanto, do esqueleto da sociedade passa hoje, mais que nunca, pelo campo simbólico.

No seu livro "The Work of Nations" ("O Trabalho das Nações", publicado por Vintage Books, New York, 1992), Robert B. Reich coloca em evidência o surgimento da "rede global" (global web). A rede é, aí, a miríade descentralizada de grupos e subgrupos econômicos conectados por todo mundo. A sobrevivência das empresas, nessa ordem de coisas, depende da sua capacidade de passar da produção de altos volumes para a produção de alto valor.

Os mercados tornaram-se cada vez mais extensos e diversificados, mas aumentaram também a necessidade e a possibilidade de fragmentação. E num mundo de unidades produtivas fragmentadas o custo da sobrevivência é a capacidade de gerar produtos de alto valor. Assim, a fronteira do progresso econômico desloca-se da produção de aços para a de

Em oposição ao mundo velho onde importavam mais o "hardware" ou o "software", emerge uma economia de conhecimento, "knowledge" ou "know-ware". O traço mais visível dessa economia é ser intensiva em tecnologia. O mais importante, entretanto, é menos visível. É uma transformação na ordem social e política: a formação de redes através das quais a informação flui livremente.

especiais ou, num exemplo da indústria petroquímica, os maiores lucros estão na fabricação de produtos altamente diferenciados (química fina). Para chegar ao produto de alto valor é preciso diferenciá-lo da massificação típica da produção em grande escala.

Os exemplos poderiam multiplicar-se. Reich refere-se a um mundo descrito por Stan Davis e Jim Botkin no último número da Harvard Business Review: o mundo em que as fronteiras do crescimento econômico são vencidas por negócios intensivos em conhecimento ("Knowledge-based business"). Um pneu que

informa a pressão do ar interior ou roupas cuja temperatura se altera de acordo com as variações do ambiente já são exemplos primários dessa nova economia. A economia em que tanto para produzir como para consumir é preciso estar informado. Onde consumir é sinônimo de passar por um aprendizado, é ser educado. O alto valor é um resultado direto da *sofisticação* dos produtos. Mas sofisticação não é sinônimo de luxo. É uma ampliação das fronteiras da utilidade, como na fralda que muda de cor quando fica molhada.

A informação e a educação fazem parte, portanto, do coração pulsante da nova era de desenvolvimento industrial. É necessário tanto gerar consumidores (criando emprego, estimulando a atividade produtiva) quanto gerar os meios para que eles sejam educados e informados. Educação e cultura são aspectos essenciais da economia em "rede global". São a chave da globalização atual e signo do capitalismo do século 21.

A empresa de alto valor não pode ser organizada como as antigas pirâmides: trabalho mecânico e embrutecido, repressão, hierarquias enormes e incontáveis exércitos de trabalhadores. Reich indica três grupos que agregam mais valor à empresa global: os

"problem-solvers" (resolução de problemas), "problem-identifier" (identificação de problemas) e "strategic brokers" (intermediários estratégicos). Identificar e resolver problemas depende da construção de redes de comunicação cada vez mais ágeis e sofisticadas. O "team work" (trabalho em equipe) torna-se fundamental. As soluções estratégicas são encontradas apenas mediante um processo inter-departamental e inter-disciplinar. Dependem, portanto, da operação de redes.

Em oposição ao mundo velho onde importavam mais o "hardware" (infraestrutura) ou o "software" (formas padronizadas de organização), emerge uma economia de conhecimento, "knowledge-ware" ou "know-ware". O traço mais visível dessa economia é ser intensiva em tecnologia. O mais importante, entretanto, é menos visível. É uma transformação na ordem social e política: a formação de redes através das quais a informação flui livremente. Ou seja, em que não exista um centro fixo. O centro pode estar em qualquer. Nowhere (lugar nenhum): o espaço é virtual e o que interessa é estar "on-line", em "tempo-real". Nesse contexto todas as direções são possíveis, se o organismo social tiver a agilidade e a flexibilidades suficientes.

Difícilmente alguém poderá reduzir essa economia operando em redes de conhecimento compartilhado a algo mecânico e determinado. Ao contrário, a sua operação depende como nunca de fatores informacionais. Daí a relevância da política, que muita gente pensava abolida pela tecnologia. Fazer política, por exemplo, industrial, é produzir informação relevante e consistente para a tomada de decisões empresariais. Ao mundo global associa-se, portanto, uma nova economia política das redes.

A nova onda de inovação tecnológica, talvez ao contrário das anteriores, coloca em primeiro plano uma repolitização ou ressocialização dos processos econômicos. A velha temática marxista da alienação do trabalho no processo produtivo precisa, portanto, de uma revisão extensa. Em contraponto às teorias do valor-trabalho e do valor-utilidade, abre-se cada vez mais o campo de uma teoria do valor-informação.¹

A organização social requer a multiplicação de instâncias terapêuticas

Desde Freud abrem-se novas fronteiras que redimensionam o alcance da *humanidade*. O que há

de comum nas várias formulações é a multiplicação de *instâncias terapêuticas*: da conformação de políticas industriais que passam pela constituição de câmaras setoriais à proliferação dos *gurus* de administração inovadora e participativa nas organizações, passando pelas inúmeras teorias que examinam o universo das culturas organizacionais e pela acumulação de Organizações Não-Governamentais (que praticamente definem um novo paradigma de organização da cidadania).

Trata-se de instâncias terapêuticas na medida em que a regulação do processo já não ocorre a partir de uma autoridade pressuposta ou imposta mas sim através da renegociação permanente de códigos e regras. Essa renegociação instaura comunidades linguísticas aparentadas à lógica da ação comunicativa defendida por Habermas, em contraponto à lógica estritamente instrumental que caracterizou a fase anterior de desenvolvimento capitalista. Os processos de democratização têm sido especialmente relevantes na ampliação desses espaços de reprodução social.

¹ Cf. Schwartz, G. (1993), J.M. Keynes e a Lógica da Política Econômica, tese de doutoramento, Unicamp, mimeo, para uma discussão do campo simbólico na teoria econômica, especialmente para a consideração das políticas econômicas como exemplos próximos ao que Wittgenstein entendia por "jogos de linguagem".

As questões do Estado e da soberania devem ser resposta nesse contexto de globalização e informatização terapêutica

As regulações de Estado conhecidas nas últimas décadas foram:

- welfare system
- substituição de importações
- regulação financeira

Esses elementos do sistema de regulação econômica, vigentes desde o pós-guerra, estão todos em crise. As novas políticas de Estado devem passar pelo reconhecimento e percepção progressivos do novo paradigma organizacional do tipo "Know-ware". Isso inclui grande prioridade a políticas de informação, educação, renda mínima, políticas industriais setoriais e regulamentação financeira. Cada um desses tópicos comportaria extensa análise, inviável nesses espaços. É oportuno, entretanto, sublinhar a importância que ainda terão as novas regulações de Estado, mais flexíveis e internacionalizadas. Em especial, o coração macro-econômico desse novo modelo passa pelo redesenho dos sistemas fiscais.

Finalmente, é óbvio que muito dessas avaliações carregam um certo ar *futurista* ou mesmo especulativo. Parecem definições

muito abstratas, convivendo com um sistema (não apenas no Brasil) mergulhado em desequilíbrios de toda ordem (monetários, cambiais, financeiros, produtivos, sociais etc.). Como sempre, a fronteira entre o velho e novo não é precisa.

Resumen**ESTADO Y SOBERANÍA EN LA ERA DEL KNOW-WARE**

En oposición al mundo viejo donde importaban más el "hardware" o el "software", emerge una economía de conocimiento, "knowledge" o "know-ware". El rasgo más visible de esa economía es ser intensiva en tecnología. Lo más importante, sin embargo, es menos visible. Es un cambio en el orden social y político: la formación de redes a través de las cuales la información fluya libremente.

Abstract**STATE AND SOVEREIGNTY IN THE KNOW-WARE ERA**

In opposition to the the past, when "hardware" or "software" were given more importance, an economy based on knowledge is rising. It is the "know-ware era", or simply "knowledge era". The strongest characteristic of this economy is that it is intense in technology issues.

However, what is more important is not a very strong characteristic. It is the change in social and political order: the constitution of nets through which information can flow freely.

Gilson Schwartz é professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas.

A LÉM DO ESTADO E DO MERCADO: a busca de novos parâmetros de institucionalização da informação

Maria Nélida G. de Gómez

A institucionalização da informação é uma das questões emergentes na década de 90. Para uns, a não institucionalização da informação e dos modelos contratuais de ação, é o saldo dos períodos autoritários e a promessa irrealizada da herança moderna. Para outros, a mundialização econômico-tecnológica das esferas de informação demanda a busca de novas alternativas sociais a uma dupla linha de gestão da informação: pelo Estado e pelo mercado.

As duas contextualizações da questão são, de fato, pertinentes.

Em seus inícios, o paradigma societário dos estados modernos caracterizou-se pela centralidade da função cognitiva e pela natureza inclusiva de suas instituições. Tratava-se de incorporar a todos e a cada um dos indivíduos em formas coordenadas de ação (ora como produtores, ora como eleitores, enfim, como consumidores). Para isso, um *quantum* mínimo de informação deveria circular entre todos os indivíduos, e em todos os contextos sociais, mantendo unidos em um *bloco*

O paradigma societário moderno institui o valor da informação como fator de racionalidade administrativa e de atualização das relações contratuais entre cidadãos e o Estado. Na América Latina e no Brasil, a busca de novos parâmetros de institucionalização democrática lembra-nos da importância de uma compreensão relacional das figuras políticas da informação, ancoradas na sociedade e equidistantes dos modelos reductionistas centrados no Estado ou no mercado.

todas as posições na pirâmide distributiva do poder.

Como base, podia pressupor-se um *minimum* lógico e ético, responsável por um consenso *minimum*, que garantisse a comensurabilidade de todas as esferas formalizadas do discurso social. Eram esses mesmos mecanismos os que garantiram que a *política*, como definição da vida que escolhemos para nossa existência coletiva, continuar-se-ia na formalização jurídica da formação coletiva da vontade.

São essas lógicas de equivalência da *sociedade contratual* que organizam os planos de integração da sociedade moderna: o mercado, o parlamento, a opinião pública, a formação discursiva do consenso.

Essas premissas das instituições modernas não só legitimavam os direitos de acesso à informação da cidadania, mas também deveriam estruturar os processos de produção, organização e circulação de informação do governo e suas organizações.

Uma rede constante de produção e registro de informação manteria num mesmo tecido as testemunhas das relações contratuais entre o Estado e os cidadãos e dos cidadãos entre si.

A expansão da intervenção do Estado na esfera dos serviços públicos e das políticas previdenciárias resultará na expansão das relações contratuais em pactos parciais e temáticos e, pelo tanto, na construção de novas testemunhas informacionais que deviam legitimar e preservar a atualidade e a memória da relação. Tal a contraparte informacional do Estado do bem-estar.

Não é isso que ocorre nas sociedades pós-coloniais e neo-industriais, de fraca hegemonia, na medida em que as elites dominantes não conseguem ou não se interessam em sustentar propostas

globalizantes e inclusivas para os grandes segmentos sociais.

Sem a figura do *contrato de cidadania*, o Estado perde a responsabilidade de seus atos frente à sociedade e antes que gerir e organizar a informação desativam-se as testemunhas informacionais dos atos de governo. As ações de informação efetivamente realizadas, por outro lado, não conseguem consolidar-se em espaços intituicionais, ao não estarem ancoradas de maneira duradoura e legítima na *demanda* dos atores sociais organizados.

Resulta, assim, um aparente paradoxo das esferas das políticas de informação latino americanas, onde temos ao mesmo tempo um Estado centralizador, com forte intervenção no setor, e uma institucionalização fraca e descontínua das ações de informação, em todos os planos organizacionais.

No Brasil, a partir dos anos 37/38, e na década do 40, o *locus* da informação na esfera do Estado está ligada ao projeto de *modernização do Estado* e às ações de informação do DASP - Departamento de Administração do Serviço Público.

De fato, a informação documental é mais bem uma esfera da idealização modernizadora do Estado e de *ensinamento da doutrina administrativa*, antes que

um espelho onde se corporalizam as ações de Estado.

Outros empreendimentos significativos do mesmo período são o INEP (Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos) e o INL (Instituto Nacional do Livro). Neles, porém, *o Estado é sempre agente privilegiado de recepção e emissão de informação*. Antes que a transparência do Estado para a Sociedade ou para ele mesmo, constituía-se a transparência da sociedade para o Estado. Lourenço Filho, diretor do INEP entre 1938 e 1945, afirmava que a simples classificação de material estatístico, legislativo e bibliográfico, começava revelar *a realidade da educação*.

Uma redefinição do *locus* político da informação resultará da inclusão progressiva da informação científica e tecnológica como objeto de intervenção do governo. As ações de informação científica e tecnológica serão interiorizadas pelo Estado e verticalizadas através de agências específicas: um ponto de partida será a criação de CNPq - Conselho Nacional de Pesquisa - em 1951, e do Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação - IBBD -, em 1954. A culminação dessa linha de ação acontecerá na década de 70, com a transformação do IBBD em IBICT: Instituto Brasileiro de Informação Científica e Tecnológica e com a inclusão da ICT nos planos nacionais de desenvolvimento.

São ações orientadas a subsidiar o aparelho industrial - militar, sob a orientação normativa dos conceitos de *segurança e desenvolvimento*, que então primam nas esferas decisórias do Cone Sul. Ações que são de fato limitadas pela insuficiente verticalização e desdobramento em todos os segmentos da vontade estatal, e a falta de interação com diferentes setores da vida social. Finalmente, em meados da década de 90, observa-se o retrocesso da ação do Estado e das agências de cooperação internacional e pareceria ficar interrompida a fase promotiva das atividades científicas e de informação.

Do mesmo modo, os projetos *distributivistas*, quando colocados em ação, promovem a intervenção do Estado para ampliar os fluxos e a circulação de informação dirigidos à sociedade.

Tais as iniciativas de Mário de Andrade e outros intelectuais - como Borba de Moraes - que dão início à experiência de bibliotecas populares em São Paulo, na década de 20, ou projetos como o INEP ou o INL, na década de 30, que serão reformulados nos projetos educacionais do nacional-desenvolvimentismo.

A extensão rural, as campanhas de saúde, são outras das esferas das políticas promotoras do Estado, cujo alcance e resultados são hoje objeto de reflexão e revisão dos agentes envolvidos. A comunica-

ção pública da informação é um dos mais densos e importantes domínios dos estudos de informação.

O silêncio da sociedade como abrangente dos possíveis alvos das ações promotoras de informação - não é um silêncio *oco*: a falta de palavras para dizer alguma coisa não é o mesmo que não ter nada dizer.

De fato, a sociedade, durante o período autoritário, ficaria excluída da política, com a interrupção das práticas eleitorais e parlamentares. Nesses anos, especialmente na década de 80, ora espaços coletivos, na esfera da cultura e da atividade científica, serão reformulados como espaços políticos, ora segmentos da sociedade são incorporados de maneira *não-pública* na esfera do Estado, sob as formas neocorporativas das *comissões* e das consultas. Díficeis caminhos em direção à fala...

É com a Constituinte de 1988 que o indivíduo e a sociedade ganham um *espaço político institucional* ampliado e juridicamente explicitado, definindo-se um novo *locus* para a questão da informação na esfera das políticas públicas e equacionando ao mesmo tempo as responsabilidades da gestão da informação do governo e o direito à informação como demanda dos cidadãos.

O período dito da *transição democrática* agrega os atores mo-

dernos e seus movimentos associativos na procura da redefinição dos jogos políticos.

Ao mesmo tempo, a nova ordem internacional da comunicação e da informação começa a reformular as condições internas e externas do possível diálogo societário.

Diferentes leituras parecem indicar um deslocamento das formas preferencias de controle e acesso à informação na sociedade contemporânea: tratar-se-á da passagem da Gestão Institucional da Informação, com um papel forte do Estado, a novas formas de Geração e Circulação da Informação reguladas pelos mecanismos de um mercado monopólico ou organizado.

As atividades ditas de informação passarão de fato, após as primeiras décadas do século XX, de serem função secundária ou instrumental de outras atividades fim, a ser função primária, ganhando autonomia e configurando um novo setor institucional.

A partir da década de 60 a sociedade pós-industrial, que já tivera passado por um processo acelerado de terciarização (crescimento ascendente do setor de serviços), começa a investir na industrialização e *mercadorização* da informação e de suas infraestruturas técnicas e administrativas.

São os códigos instrumentais (máquinas, sistemas e redes) os que

condicionam as pragmáticas das instituições, outrora exclusivas em seu poder disciplinar. A *hegemonia* institucional deve refazer suas alianças e conflitos no quadro dos monopólios da base econômico - tecnológica.

Ao mesmo tempo, a orientação da informação para o mercado leva a recuperar a figura do *usuário* de serviços de informação, para estudá-lo e modelizá-lo como cliente e alvo de ação mercadológica. Na beirada do século XXI, as figuras políticas desenhadas pelas relações entre a sociedade, o Estado e a informação não transcendem os agenciamentos gerados no século XIX e já confrontados em outros litígios históricos do século XX: o Estado e o mercado.

Às figuras patrimonialistas, estratégicas e distributivistas, centradas no Estado e que o projeto neo-liberal remete ao passado, opõe-se hoje a figura globalizadora de um mercado *além do Estado*.

Nos extremos de uma linha imaginária onde se inscrevem os modelos de decisão política, a figura patrimonialista centrada no Estado e a figura mercadológica, centrada no mercado, produzem efeitos semelhantes através de mecanismos comunicacionais diversos. Nota-se da construção de um sujeito regulado ou complacente, que fica do *lado de fora* do sistema-máquina de gestão dos fluxos de informação.

A *posição sujeito* das narrativas mediáticas são preenchidas por um *construto* que antecipa e substitui o receptor, e que seria o equivalente ao *usuário* das redes e sistemas de informação ou ao *cliente* dos produtos e serviços comercializados pela crescente indústria da informação.

A *elisão* do sujeito acompanha à *reificação* da informação.

No contexto patrimonialista, a *informação documentária* gerada pelo governo ou em mãos do governo, é tratada como *coisa*, sujeita às condições de formação e transferência dos estoques patrimoniais, dado que tem-se perdido toda a potência relacionante das funções de comunicação e de memória e carece da relevância instrumental que lhes concede a institucionalização da racionalidade administrativa.

A figura patrimonialista, no contexto de governos autoritários, pode explicar a ausência de políticas de informação explícitas e contínuas: nesses governos os grupos que detêm o poder arbitram ações de informação não sujeitas a processos de legitimação nem a critérios formulados em contextos públicos e deliberativos.

Centrada na idealização neoliberal das lógicas competitivas, e na expansão globalizadora das tecnologias de comunicação e informação, desenvolve-se cada vez com mais ênfase uma *figura*

mercadológica das trocas de informação.

Aposta-se, assim, na potência do mercado para reorganizar os espaços das ações de informação, espaços hoje depauperados pela desigualdade econômica, a dependência tecnológica e a assimetria social.

O mercado, porém, longe de ser a premissa fundadora do melhor ordenamento social, só parece ter-se concretizado nos Estados capitalistas, de bases organizacionais jurídico-representativas, permitindo-se pensar que é por sua ancoragem histórico e política num ordenamento social que ele obtém os critérios e as condições estruturais das trocas e dos fluxos dominantes (de bens, de tecnologia, de conhecimento).

Por outro lado, pelas redes mediáticas e telemáticas só circulam *sinais* e *mensagens*: as informações e o sentido são realizações dos processos cognitivos e comunicacionais de indivíduos, grupos coletivos de ação, em suas singularidades temporais e culturais. Nenhum monitor de computador, nenhum CD-ROM pode prender como num casulo ou numa teia, uma única e milésima partícula de informação ou de sentido. A forma mercadoria não consegue tampouco apropriar-se dos valores de informação, sem sujeitos geradores e interlocutores que efetivam suas trocas culturais *aquem* ou *além do mercado*.

Nesse quadro, o conceito de *sociedade civil*, retomado hoje além de sua origem como ceme dos sistemas ocidentais de Estado jurídico-representativo, oferece novos ângulos de reflexão, em sentido teórico e prático.

Como *conceito analítico*, propõe uma reconstrução diferenciada das formas organizacionais das sociedades complexas, em oposição às fórmulas de *fusão*: fusão da sociedade no Estado (Hegel), fusão do Estado na sociedade (Marx), fusão da sociedade no mercado (neoliberalismo).

Como *conceito prático* ou de uma *gnoseologia política*, caracteriza um espaço de definição e organização das relações sociais a partir da ação e o empreendimento dos próprios atores locais, em seus mundos de vida habituais e nas circunstâncias atuais. Nessa figura da sociedade civil, como ponto ideal onde "as subjetividades individuais misturam-se aos grupos e às instituições; os atores sociais podem desenvolver formas de autoconstrução desde onde lidar com as ofertas reguladoras e compulsórias do Estado e do mercado.

Trata-se de pensar no quadro das relações entre a sociedade local e a global, o Estado e o mercado, sem reducionismos *a priori* de formas institucionais privilegiadas.

Na América Latina será necessário ainda uma reformulação jurídica

da cidadania do conhecimento, da comunicação e da informação.

A consolidação e a ampliação dos direitos à informação dependem de fato da consolidação de um Estado de direito, e seu aprofundamento pela *publicização* do Estado ou pela *desprivatização* dos ciclos de geração, preservação e transmissão da informação da esfera do governo. Trata-se, porém, de uma oferta e uma interpelação do Estado sobre a sociedade, e sustenta um conceito *passivo* de cidadania.

É necessário, aliás, instituir um conceito *ativo* de cidadania. Para isso, seria preciso recortar os espaços de ação social e seus agenciamentos coletivos, como plano onde deverão ser colocadas as questões e as finalidades que darão resposta aos recursos e disponibilidades das esferas tecnológicas e administrativas, e as ofertas dos mercados.

Com efeito, as esferas societárias de comunicação são mais ágeis que as agências governamentais para redefinir parcerias e participações nas reformulações regionais dos espaços de informação, e à luz dos equipamentos mundializadores das novas tecnologias.

Podem ser, aliás, mais densas e criadoras de figuras cognitivas, estéticas, valorativas que os mercados planejados e planejadores do capitalismo organizado.

São esses agenciamentos coletivos e as formas renovadas da solidariedade, que podem gerar as novas instituições informacionais de uma democracia radicalizada pela justiça econômica e social.

Bibliografia

ANDRADE, Regis de Castro. Presidencialismo e Reforma Institucional no Brasil. CEDEC. *Lua Nova*, n.24, set.91, p.5-26.

BASTOS, A. W. Ch. ; ARAUJO, R. A legislação e a política de Arquivos no Brasil. In: *Acervo*, RJ, v.4-5, n.2-1, jul.dez.89/jan. jun. 90, p.19-33.

ESPING-ADERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, n.24, set.91, p.85-116.

FAORO, R. *Os donos do poder*. Porto Alegre, Globo, 1984. (2v.)

JARDIM, José Maria. O Brasil não lembra do Brasil. *Jornal do Brasil* s/d.

SCHWARTZMAN, S. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. R.J.,Campus, 1982.

SILVA, L.A.G. A institucionalização das atividades de informação científica e tecnológica no Brasil; o caso do Instituto Brasileiro de Bibliografia e Documentação. Brasília, *Dissertação*. UNB, 1987.

SILVA, S.B. da. O Instituto Nacional do Livro e a Institucionalização de organismos culturais no Estado Novo (1937 - 1945): Planos, Ideais e Realizações.

Dissertação. Mestrado em Ciência da Informação, ECO/UFRJ: DEP/IBICT.

SOUZA, H de M. R. Rio de Janeiro: Transferência da capital Federal e seus impactos na esfera da Informação/Documentação. *Dissertação*. ECO/UFRJ: DEP/IBICT, 1992.

Resumen

MÁS ALLÁ DEL ESTADO Y DEL MERCADO: LA BÚSQUEDA DE NUEVOS PARÁMETROS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

El paradigma societario moderno instituye el valor de la información como factor de racionalidad administrativa y de actualización de las relaciones contractuales entre ciudadanos y el Estado. En América Latina y en Brasil, la búsqueda de nuevos parámetros de institucionalización democrática nos recuerda la importancia de una comprensión de relación de las figuras políticas de la información, ancladas en la sociedad y equidistantes de los modelos reduccionistas, centrados en el Estado e en el mercado.

Abstract**BEYOND THE STATE AND THE
MARKET: THE SEARCH FOR
NEW PARAMETERS FOR
INSTITUTIONALIZING
INFORMATION**

The modern society paradigm institutes the value of information as a factor of administrative rationality and updating contractual relations between citizens and the State. In Latin America and Brazil, the search for new parameters for democratic institutionalization reminds us of the importance of rational comprehension of the political aspects of information, anchored in society and equidistant from the simplistic models centered either on the State or on the market.

Maria Nélide G. de Gómez é pesquisadora do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia - IBICT/CNPq.

DEMOCRATIZAÇÃO DA MÍDIA: redefinição das relações comunidade/Estado/ informação

Dilermando Allan Filho

Introdução

Para falarmos em democratização da mídia como instrumento de redefinição das relações comunidade/Estado/informação precisamos estimular o pensamento do leitor desse artigo por meio de reflexões que o preparem para a abordagem desse importante tema.

Assim, devemos começar com a questão do papel da inteligência e sua relação com o Estado. Vamos buscar essa questão num depoimento de Antonio Houaiss:

"A inteligência não se põe a serviço do poder, mas contra o poder. Quer queiramos, quer não, essa tem sido a sua predestinação: dar um passo à frente na realidade objetiva. A inteligência existe para apreender o real e torná-lo mais eficaz. Por isso mesmo é externamente crítica. A inteligência é inconformista e propõe sempre a inovação".

O artigo trata das relações Estado x sociedade, analisado o papel e interesses de cada um dos atores sociais. Faz uma avaliação de como essa relação é estabelecida no confronto e na cooptação. Retoma a questão da censura da produção intelectual, seja ela velada ou explícita e analisa a condição de dependência da sociedade face a existência numerosa de organismos de incentivo e controle dessa produção. Registra o atual estágio da legislação referente à liberdade de manifestação do pensamento e da informação. Finalmente, aponta direções e questiona de onde virá o movimento de transformação dos meios de comunicação na busca de sua democratização. A iniciativa caberá a quem? À sociedade civil ou ao Estado?

Quando nos viramos para o papel do Estado, lembramos que ninguém cede, tendo o poder, para se enfraquecer. O Estado autoritário tem a sua dinâmica especial e própria: ele só vive e subsiste com o alargamento do poder, alargamento que não significa necessariamente a concentração, em rumo totalitário. Para estender sua área de dominação, nem sempre recorre ao fechamento no círculo de comando, senão que cria algu-

mas pontes que o alimentam - pontes cooptativas, recrutadoras de novos apoios, apoios moldáveis ao sistema, destruindo, por essa via a expressão representativa e autônoma da sociedade civil.

Como ele mantém o controle desse processo?

Através da censura, seja ela explícita ou não. Nos anos 1964-1978, o Estado brasileiro foi colocado no centro da produção cultural do país. Mesmo nos anos recentes, praticamente todas as condições de produção, comunicação e debate das produções artísticas e científicas passaram a ser controladas ou influenciadas pelos ministérios, conselhos, comissões, institutos ou outros órgãos do Estado. A televisão, o rádio, o jornal, a revista, a editora, a escola, o teatro, o cinema, a música, todas as esferas de criação e debate culturais acham-se sob o controle ou influência do poder estatal; por estímulo, tolerância ou censura.

O público de televisão assiste aos programas que são aprovados; ou que o diretor da empresa de televisão imagina que o governo tolera.

A censura direta ou indireta, aberta ou velada, discreta ou agressiva, está cotidianamente presente nas condições objetivas ou subjetivas nas quais o jornalista, ou artista, ou professor e o pesquisador desempenham o seu trabalho.

Apesar de tudo isso que relembramos, substanciais alterações estão ocorrendo e é fundamental que haja liberdade de pensamento. Policiá-lo é uma forma medieval de uniformizar, ou catequizar, ou rotinizar o País. Todas as formas de liberação interior têm que ser garantidas.

Balanceando a história das coerções ao longo da humanidade, desde a antiguidade grega, pode-se fazer um repasse disso que se chama pelo nome genérico de censura. Chega-se à conclusão de que ela pode ter tido momentos benéficos, muito pequenos, e enormes períodos maléficos. Mas sempre foi benéfica quando deixou de ser exercida.

Se aceitarmos, com Raymond Aron, que *a liberdade não é um sonho que passa, mas uma luta que nunca cessa*, seremos levados a dizer que a posição da sociedade brasileira perante a democratização dos meios de comunicação é de constante luta, pois a crise é antiga e os avanços não serão conseguidos sem organização e disputa de poder com os grupos que dominam esses recursos há muitas décadas.

No campo da imprensa escrita, alguns jornais têm tradição política capaz de permitir assumir a função de canais de manifestação da opinião pública, mesmo que com dificuldades de se desligar dos interesses dos seus controladores; no entanto, a televisão e o rádio

sempre foram cerceados para exercer esta função, pois trabalham sempre na base do consentimento oficial, dada a sua condição de concessionários.

Se as mudanças forem alcançadas e chegarmos a uma condição democrática estável de libertação dos meios de comunicação da tutela do Estado, eles (entendido não apenas a imprensa escrita, o rádio, a TV, mas também o teatro e o cinema) poderão voltar a viver a experiência conhecida logo depois de 1945 e permitir um renascimento da informação e da cultura de uma maneira geral.

Assim, diante de uma transição, não podemos deixar de indagar: o que está mudando? E o que está continuando? Para as pessoas empenhadas em atividades políticas, para os cidadãos que defendem um determinado projeto para a transformação da sociedade em que vivem, essas duas perguntas se desdobram numa terceira: o que pode - e precisa - mudar?

As respostas a essas indagações definem as diferentes posições daqueles que as formulam. No caso da transição brasileira as posições das forças que têm de algum modo participado da transição são, com frequência, contrastantes. As correntes mais conservadoras querem mudanças mínimas; só reconhecem como necessárias modificações que não afetam nada de substancial na organização da sociedade. As tendên-

cias mais progressistas estão empenhadas, ao contrário, em promover transformações profundas e significativas na nossa formação econômico-social.

A questão fundamental que emerge nesse quadro de transição é a questão da cidadania. Historicamente, os liberais foram pioneiros na abordagem do tema e Spinoza chegou a formular, a respeito da cidadania, idéias bastante avançadas. No entanto, o liberalismo sempre revelou traços de ambiguidade, de um lado apoiava a liberdade, a tolerância e a proteção à cidadania; enquanto o outro combatia os democratas, a igualdade que protegia os privilégios de classe e a propriedade privada.

No caso dos liberais brasileiros, a dualidade assume formas muito mais graves, porque o lado agressor tem se mostrado historicamente muito mais forte que o lado tolerante. Os nossos liberais se adaptaram, com frequência, ao convívio com a escravidão negra; e Joaquim Nabuco, o aristocrata que se destacou na campanha abolicionista, assumiu em seguida posição hostil à República.

Hoje, vivemos uma situação diferente e os liberais tratam de se adaptar aos novos tempos. Porém se defrontam, nesse esforço de adaptação, com o desafio da cidadania: a Constituição atual exige decisões concretas, opções definidas.

O efetivo exercício da cidadania tem sido e continua sendo dramaticamente cerceado da nossa sociedade. Basta lembrar os atuais e inúmeros exemplos da relação da classe pobre e marginalizada com a polícia, o braço armado do Estado.

Como poderemos enfrentar nesse quadro a defesa de alguns dos mais essenciais direitos do homem: o direito à expressão, à criação e à informação?

O fortalecimento da sociedade civil será um dos pré-requisitos para obter vitórias significativas nessa imensa luta - *a democratização dos meios de comunicação*. Enquanto não houver uma sociedade consciente, disposta e organizada, nosso destino é permanecer no quadro atual, onde o debate sobre o econômico assume total preponderância sobre o cultural, como se na moeda estivesse a solução de todos os nossos males e legítimos anseios existenciais.

Mudanças tecnológicas - cenário prospectivo

As mudanças que já ocorreram e ainda estão ocorrendo na transmissão eletrônica de informações vão alterar profundamente os modelos de comunicação e educação existentes hoje no Brasil.

Na educação: As escolas vão ser fortemente afetadas à medida que oferecermos outros meios de or-

ganização e transmissão de conhecimento: computadores, vídeos e TV's locais; como também quando elas deixarem de ter a primazia da formação de pessoas e profissionais. As empresas ocuparão espaço importante, assim como a comunidade organizada, sindicatos e associações.

Na comunicação: Com o desenvolvimento da telemática, *transmissão de grande volume de dados e altas velocidades*, o surgimento de maior número de satélites e da fibra ótica, as mudanças ocorrerão não só pelas facilidades da tecnologia como pelo barateamento do custo da produção e da transmissão de dados e imagens.

O modelo atual de produção e transmissão de TV, altamente concentrado nas mãos de apenas alguns grupos empresariais, vai ser fortemente pressionado a mudanças. O grande esforço paralelo que terá que avançar é o político, que leva a mudanças nas legislações atuais totalmente ultrapassadas. Teremos que questionar profundamente a sistemática de concessão de canais privilegiados, que fogem do controle da sociedade.

A TV a cabo e a TV transmitida por antenas parabólicas, irão permitir a reformulação do modelo atual, democratizando a produção e a transmissão.

O cenário tecnológico é totalmente favorável a mudanças. Os cus-

tos serão cada vez mais baixos e a simplificação dos equipamentos é progressiva e constante.

Mudanças culturais

Essas mudanças significam criar o hábito de discutir os seus problemas e analisar a sua realidade com o apoio da mídia eletrônica.

A mídia tal como foi apresentada nesse texto pode ser instrumento de mudanças, na medida do seu uso como efetivo meio de comunicação entre as pessoas e os grupos sociais com base no enfoque de sua própria realidade. Para que isso aconteça, é necessária uma profunda mudança cultural na sociedade, abandonando a postura passiva de espectador dos acontecimentos para agente de sua própria história.

Deveremos deixar de ser consumidores de produtos concebidos na cabeça dos grupos dominantes e nos tornarmos realizadores do processo de comunicação. Passaremos a ser criadores dominando a linguagem cinematográfica e televisiva, produzindo seus próprios programas, onde discutiremos os nossos problemas e buscaremos novas soluções.

Defendemos as idéias que essas mudanças devem ser estimuladas por meio de cursos de formação de pessoas, no domínio de meios eletrônicos de armazenagem e

processamento de dados e imagens.

Devemos apresentar à comunidade a alternativa de produzir informações para discutir os seus próprios problemas. Auxiliá-los também a desmistificar o modelo atual de comunicação e a entender como as redes de TV manipulam as informações para passar apenas a versão que lhes interessa.

Alterações na legislação

No Brasil, desde 1967 está em vigor a Lei nº 5250 que propõe regulamentar "a liberdade de manifestação do pensamento e da informação". No entanto esta Lei, limitada e limitante, funciona como um instrumento por meio do qual o Estado continua induzindo o poder a adotar padrões discutíveis no uso da informação de interesse público.

O próprio fato de ser a informação um bem social, assim como as artes e a cultura, evidencia o quanto a lei da informação é uma lei não para as empresas de informação e para os jornalistas, mas uma lei para a cidadania e para a sociedade civil.

A informação e comunicação pertencem aos indivíduos, às comunidades que eles formam e a sociedade.

Hoje se generaliza a convicção de que sem a democratização dos

meios de comunicação não poderá haver, jamais, a democratização da sociedade brasileira.

Não poderíamos, portanto, estar sustentados numa legislação ultrapassada de 1967 e de caráter autoritário. Sendo assim, várias iniciativas foram tomadas pelos legisladores, de forma que temos hoje vários projetos em tramitação na Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, que tratam da liberdade de pensamento e manifestação. São eles:

a) substitutivo do senador José Fogaça, já aprovado pelo senado federal;

b) projeto do deputado Zaire Resende, que é conhecido como a Lei da Informação Democrática - Proj. nº 2735/92;

c) projeto do deputado José Luiz Clerot, que conta os subsídios da OAB;

d) projeto do deputado Nilson Gibson.

Os dois primeiros projetos são os mais polêmicos. O substitutivo do senador Fogaça conta com o apoio das empresas de comunicação que não querem que ocorram alterações no seu conteúdo, admitem apenas pequenas alterações.

O projeto do deputado Zaire Resende apresenta profundas alterações no sistema de comunicação:

- direito de antena: entidades e movimento social terão direito a espaço gratuito em rádio e televisão;

- emissoras de alcance municipal, sem fins lucrativos, poderão ser instaladas através de simples registro no cartório local;

- fim da multimídia: ninguém poderá ser proprietário de televisão e jornal simultaneamente, ou rádio e jornal;

- restrições ao monopólio: ninguém poderá deter mais do que 30% dos meios de comunicação de um estado ou do país;

- regionalização da produção artística: 40% da programação será ocupada por produção local ou regional;

- todos os jornais e demais veículos de comunicação social terão um "ombudsman";

- uma infinidade de penalidades e cláusulas de responsabilidade, bem como direito de resposta.

Várias entidades representativas organizaram o Fórum Nacional de Democratização da Comunicação e lutam junto a sociedade para obter apoio ao projeto de Lei nº 2735/92 - do deputado Zaire Resende - conhecida como lei da informação democrática.

Conclusões

De onde virá o movimento de democratização da mídia? A iniciativa estará com a sociedade civil? Hoje, mais ativa e organizada, porém ainda não consciente da importância dessa prioritária luta do Estado através de seus gestores? Quando o poder tomará a iniciativa de ceder espaço para que o coletivo assuma um novo estágio de democracia, entendido aqui como o pleno exercício da cidadania?

Como isso se dará? Por quais vias? Provavelmente quando os atores sociais assumirem o papel de agentes da sua própria história.

Vamos acompanhar esse desenlace com o interesse que caracteriza as pessoas ocupadas na redefinição das relações comunidade/Estado/informação. De fato, a verdadeira transformação política de nossa sociedade.

Resumen**DEMOCRATIZACIÓN DE LOS MEDIOS: REDEFINICIÓN DE LAS RELACIONES COMUNIDAD/ESTADO/INFORMACIÓN**

Trata las relaciones Estado x sociedad, analizando el papel e intereses de cada uno de los actores sociales. Evalúa cómo esa relación es establecida en el confronto y en la cooptación. Retoma la cuestión de la censura de la producción intelectual, velada o explícita, y analiza la condición de dependencia de la sociedad ante la existencia numerosa de organismos de incentivo y control de esa producción. Registra el nivel actual de la legislación referente a la libertad de manifestación del pensamiento y de la información. Finalmente, señala direcciones y cuestiona de dónde vendrá el movimiento de transformación de los medios de comunicación en la búsqueda de su democratización. A quién corresponderá la iniciativa? A la sociedad civil o al Estado?

Abstract**DEMOCRATIZATION OF MEDIA: REDEFINITION OF THE RELATIONS AMONG COMMUNITY/STATE/INFORMATION**

The article refers to the relations between State and society, analyzing the role and the interests

of each one of the social factors. It analyzes how those relations are established among confrontations and associations. It brings up the issue of censorship on intelectual production, either declared or veiled, and analyzes the dependence of society on numerous organizations that give incentive to and control that production. It registers the present stage of legislation referring to freedom of expression and information. Finally, it points out paths and questions which will originate a movement to make the media more democratic. Who will take the initiative: society or the State?

Dilermando Allan Filho é diretor da DYAL Engenheiros Consultores e coordenador do PNBE - Pensamento Nacional das Bases Empresariais.

A DESORDEM FEDERAL

Ana Maria Barcellos Malin

Os homens só apresentam a si problemas para os quais já tenham capacidade de encontrar a solução.

A crise do Estado Brasileiro - tanto ou mais do que qualquer das outras notórias crises - é de capacidade de gerenciar informações para e de um ambiente complexo, como é o da atual sociedade brasileira. Desse ponto de vista, o Estado brasileiro está muito mais falido do que possa imaginar qualquer olhar externo.

E o pior é que essa questão não está colocada, enquanto tal, em cima da mesa - apesar de seus sintomas explodirem através de todas as notórias ineficiências dos serviços públicos.

O quadro da administração federal na área de tratamento da informação e das tecnologias de informação poderia ser ilustrado se imaginássemos as conseqüências de uma grande empresa, digamos uma Petrobrás ou uma AT&T, que nunca tivesse planejado e coordena-

O Estado brasileiro enfrenta crise na capacidade de gerenciar informações para e de um ambiente complexo. Mas essa questão não está colocada enquanto tal, e se esgotaram as tentativas de reforma administrativa onde a informática ocupa lugar marginal. Não basta aplicar recursos e racionalidade às tecnologias de informação. É necessário também fazê-lo em relação à informação propriamente dita. Há que se rever normas e atribuições adaptando-as às novas realidades tecnológicas, assim como o monopólio de empresas federais de informática. Não há como dispensar a concorrência pelo melhor serviço. A informação deve ser usada como fio condutor da reforma administrativa, eliminando-se duplicidades de tarefas e constituindo-se os cadastros básicos. Em relação à sua disseminação, a norma deve ser sua ampliação, determinando-se as situações de restrição e o papel do setor privado.

nado as atividades de informática de seus departamentos e, mais grave, nem percebesse que é importante implantar essas funções.

Por mais deficiente que seja o controle dos outros recursos da administração federal, como pessoal, patrimônio, material, recursos financeiros etc. - e de novo chamamos a atenção para o fato de que embutida nessa deficiência está a incapacidade de dispor de informações que permitam gerenciar esses recursos, muito mais do que saber que direção estratégica tomar em relação a eles - essas funções estão implantadas, existem órgãos centrais encarregados de seu planejamento e coordenação, existem sistêmicas de procedimento e rubricas orçamentárias específicas que permitem monitorar investimentos. São recursos vistos enquanto tal e não passa pela cabeça de ninguém que pudesse ser diferente.

Esse diagnóstico não é inédito. Tanto a ex-SEI - Secretaria Especial de Informática - quanto sua antecessora, a antiga Capre, tentaram criar rédeas para conduzir a informatização do setor público. Mas, em ambos os casos, o que prevaleceu foi o objetivo da política industrial de constituição de um parque produtor de equipamentos nacional.

Quando da eleição do presidente F. Collor, a reflexão havia ganho mais massa crítica¹ e foi criada a Subsecretaria de Informática do Setor Público - SINFOR -, ligada à Secretaria de Administração Federal - SAF. Após os dois primeiros

anos de funcionamento, durante os quais se traçou um programa de criação de instrumentos de política para a área e iniciou-se seu cumprimento, a incompreensão sobre a necessidade da existência de tal função voltou a atacar. A SAF, numa visão míope, queria um departamento interno de informática e não uma área para cuidar do seu planejamento e coordenação na administração federal. Outra vez, o projeto é abortado.

Considerando-se que a agenda de questões do país está sendo irreversivelmente atualizada às novas realidades, é de se imaginar que tenham chegado ao limites as tentativas de reforma do setor público onde essa linha de trabalho funcione como "faz de conta".

Se a proposta desse artigo é contribuir para a definição de um grande norte, esse é primeiro ponto: a função de coordenar a questão da informática pública não pode ocupar um lugar marginal.

Nos EUA, a política para informática no governo federal foi desenvolvida ainda no governo Carter, através de uma comissão diretamente ligada ao presidente e dirigida por Nelson Rockefeller. No Japão, uma tentativa semelhante foi enfrentada por outra comissão de alto nível - a do relatório JACUDI.

¹ Diagnósticos convergentes vinham sendo desenvolvidos especialmente na ex-SEI e no SERPRO.

Antes de entrarmos nos grandes "o que fazer?" nesta área é necessário precisar melhor as margens do campo de atuação. E, para isso, *Informática* não é um bom nome. Na década de 70 seu emprego é questionado² por expressar uma tecnologia difusa, aplicável à maior parte da produção de bens e serviços e não a uma tecnologia que visa tratar especificamente do *objeto* informação, ou seja, como uma *tecnologia de informação*, como passou a ser usado.

Dessa maneira fica mais claro que a questão é: I) gerenciar um conjunto de tecnologias - de tratamento e comunicação de dados, voz e imagens - onde os computadores compõem só uma delas e II) ao inverter o foco dos *metos* para os *fins*, que o objetivo não é o emprego "em si" de hardware, software e telecomunicação, mas de usá-los como infra-estrutura capaz de prover, de forma mais produtiva, informação de melhor qualidade.

Não basta portanto aplicar recursos e racionalidade à tecnologia. É necessário também fazê-lo em relação à qualidade e à organização do conteúdo do que elas veiculam.

É a expressão desta filosofia que vamos encontrar na definição do programa "*Information Resources Management - IRM*" que o governo federal dos EUA implanta por

intermédio do seu *Paperwork Reduction Act* aprovado pelo congresso em 1981. O conceito de IRM, na definição oficial inclui:

"planejamento, orçamentação, organização, administração, treinamento e controle associados às informações governamentais. As atividades englobam tanto a informação *em si*, como os recursos a ela relacionados, como pessoal, equipamentos, recursos financeiros e tecnologia".

Percebe-se, portanto, que uma atividade com esse elenco de funções e que requer uma trabalhosa revisão de inúmeros micro-ambientes de serviços para ser executada de fato, não pode ocupar posição marginal.

Consideramos então que "o que fazer?" ficará mais preciso se for definido como a necessidade de planejar e coordenar: I) as diversas tecnologias de informação e II) os recursos de informação, propriamente ditos.

Desse ponto de vista a primeira tarefa é a revisão de ultrapassadas normas e atribuições conflitantes entre inúmeros órgãos da administração pública: Arquivo Nacional, SAF, Biblioteca Nacional, IBGE, DEPIN, EMBRATEL, TELEBRÁS etc., adaptando-as às novas realidades tecnológicas que borraram todas as antigas fronteiras em matéria de atividades ligadas à informação.

² Vide relato que o famoso Rapport Nora, francês, faz sobre o assunto.

Mas vamos aqui centrar nossas sugestões nos problemas ligados especificamente aos recursos de informação, que poderiam ser enunciados como sendo:

- . acúmulo de desconhecida e enorme massa de informações;
- . duplicidade desnecessária de coleta, produção e arquivamento de dados;
- . lacunas de informações indispensáveis;

. desconsideração, no momento do lançamento de programas governamentais, da viabilidade de uma estrutura de informações que os suporte;

. estragamento na disseminação de informações públicas e inexistência de estruturas que viabilizem essa atividade.

Os sistemas de informação na área pública podem ser classificados segundo seu conteúdo, como é mostrado na tabela abaixo:

TIPOS DE SISTEMA DE INFORMAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Nomeação	Tipo A	Tipo B	Tipo C
Característica do	Assentamentos Cadastrais	Atividades Operacionais de Governo	Recursos Gerenciais e Patrimoniais
C O N T E Ú D O	- Demográficos - Frota veículos - Museus/ Arquivos - Topográficos - Objetos culturais - Tributação - Informação sócio-econômica - Outros	- Contratos - Projetos - Programas - Pesquisa - Planos - Orçamento - Memória institucional etc.	- Pessoal - Material - Bens imóveis - Finanças - Arquivo Corrente - Rede escolar - Rede hospitalar - Outros

Se a essa classificação aplicarmos as fases do ciclo da informação - coleta, arquivamento, tratamento, disseminação e uso - inferimos:

1 - Nos acervos do tipo A manifestam-se problemas de duplicação, sobretudo na coleta/arquivamen-

to do mesmo dado fornecido pela sociedade.

A formação de "comunidades de órgãos produtores dos mesmos dados" - por exemplo, órgãos envolvidos com produção e usos de dados sociais, ou de informações

sobre comércio exterior etc. - buscando racionalidade e critérios de partilhamento do dados pode levar a uma significativa redução de custos e de enxugamento da máquina administrativa. Nos EUA, onde foram criados 15 áreas prioritárias de revisão, a coleta de dados foi reduzida em 25%, representando US\$ 5,2 bilhões/ano.

Além disso, a informação deve servir como fio condutor de uma reforma administrativa de sintonia mais fina: se não é mais necessária a produção e tratamento de um dado, qual o sentido de manter um órgão que tem esta missão?

2 - Nos acervos do tipo B, o maior problema são as lacunas na produção dos dados (estamos considerando que produção engloba as fases de coleta, arquivamento e tratamento).

Quantas vezes o governo federal contrata uma consultoria sobre o mesmo tema? As empresas de consultoria é que sabem, e dizem que são inúmeras as vezes. E por que um relatório de projeto de um órgão fica circunscrito ao próprio órgão e não é disponibilizado para outros?

A implantação de sistemáticas que canalizem essas informações para bases de dados de uso partilhado, ao mesmo tempo que representa uma forma de reduzir um custoso desperdício, tira da retórica a questão de tornar produtivo o

conhecimento gerado na área pública.

3 - Em relação aos acervos do tipo C, os problemas se encontram tanto nas lacunas dos dados básico quanto na falta de metodologia padronizada para seu tratamento. As lacunas são notórias: quantos funcionários públicos federais afinal existem no Brasil? Quem são eles e onde estão? E a reforma patrimonial da União, que não encontrará mais do que 20% dos seus imóveis cadastrados? E a política de compras do governo federal, que não dispõe nem de um cadastro de compras nem do de fornecedores? Isso quer dizer que o barco anda completamente à deriva, e num Estado com sérios problemas de deficit orçamentário...

A prioridade aqui deve estar voltada para implantação de rotinas de coleta de dados primários, formando-se os cadastros básicos.

Cabe uma recomendação em relação à aplicação de racionalidade à fase de produção da informação, qualquer que seja a natureza do seu conteúdo: a única maneira de se identificar de forma sistemática as duplicidades/ lacunas é por meio de levantamento sistemático. De nada adiantarão "censos extraordinários" se não forem previstas rotinas permanentes (e capilarizadas) de atualização - informação desatualizada é não-informação.

Assim, num programa mínimo de governo na área, a retomada do projeto de constituição de um Guia de Bases de Dados do Governo Federal é absolutamente prioritário.

Em relação à fase do ciclo da informação da disseminação, há sobretudo que se rever e atualizar aspectos legais e normas escritas (e não-escritas) associadas a essa atividade. E aí, forçosamente, o processo extrapolará a questão da gestão pública da informação para se localizar na relação comunidade/Estado/informação.

Se concordamos que a informação se tornou recurso estratégico e que seu fluxo deve ser desobstruído, a norma deve ser de que os dados arquivados na área pública sejam o mais amplamente disseminados. Logo há que se determinar os casos em que ele deve ser retido. Isso envolve critérios de preservação dos dados de caráter pessoal - privacidade - e da discussão do que deve ser considerado sigiloso.

E, se a informação também passa a ser tratada como mercadoria - e o listado é o grande produtor de informações -, como se posicionar frente aos direitos autorais do setor público? Qual política adotar para sua comercialização?

Vamos citar aqui dois exemplos de como essa situação está mal resolvida: IBGE e a antiga CACEX (hoje DECEX) produzem informações

preciosas para o funcionamento da economia, e o grande número de usuários em busca delas enfrenta a seguinte situação: entrar numa fila de solicitação e junto, entregar uma quantidade de disquetes que comportem o arquivamento das informações solicitadas, dado que essas instituições não dispõem de verbas para adquiri-los. A receita com a comercialização de informações não será reinvestida para alargar as condições de atendimento - livrando o usuário dessa prática da época do escambo -, porque será absorvida pelo caixa do Tesouro.

A solução natural seria repassar a comercialização para o setor privado. Mas, em que condições? Dado que o setor privado brasileiro na área é emergente, cabe ao Estado, além de promover um grande entendimento sobre o assunto, incentivar, desse modo, seu desenvolvimento, como, por exemplo, no Japão faz o *Data Base Computer Center*.

Para finalizar, um ponto nevrálgico: a questão do monopólio que as empresas federais de prestação de serviços de informática - SERPRO, DATAPREV e DATAMEC - detêm em importantes setores da área pública. Se essas empresas desenvolveram um saber específico em relação aos órgãos que atendem, por outro, como em qualquer situação de monopólio, prevalece a entropia.

Nada mais justifica a manutenção dessa situação. Se o objetivo é o melhor funcionamento do Estado e do atendimento ao cidadão, não há como dispensar a concorrência para se obter o melhor serviço e, se as empresas públicas apresentarem as melhores soluções, que sejam as vitoriosas nessas concorrências.

O monopólio do setor público deve se ater à garantia da integridade das informações que tem sob sua guarda.

Numa área tão dinâmica como a das tecnologia da informação, só mesmo o monopólio explica o fato dos *birôs públicos* ocuparem um destacado primeiro lugar no faturamento total do setor de informática brasileiro.

Segundo o *Anuário Informática Hoje*, em 1993, de um faturamento de US\$ 6,3 bilhões para o total do setor - que inclui desde automação bancária e industrial, à comunicação de dados, passando por *mainframe* e micros - os serviços públicos respondem por US\$ 1,36 bilhões, isto é, 21,56% da receita. Enquanto isso, os grandes produtores de *mainframes* ocupam o segundo lugar, com uma fatia de 16,92% da receita total. Sendo que entre 1992/93 sua receita bruta cresceu em mais de 150%. Espelhará esse destacado primeiro lugar também destacada competência?

Resumen

EL DESORDEN FEDERAL

El Estado brasileño enfrenta crisis en la capacidad de administrar informaciones para y desde un ambiente complejo. Pero esa cuestión no está colocada como tal y se han agotado los intentos de reforma administrativa donde la informática ocupe lugar marginal. No basta aplicar recursos y racionalidad a las tecnologías de información. Es necesario hacerlo además en relación con la propia información. Hay que revisar normas y atribuciones, adaptándose a las nuevas realidades tecnológicas, así como el monopolio de empresas federales de informática. No hay como dispensar la competencia por el mejor servicio. La información debe ser usada como hilo conductor de la reforma administrativa, eliminando repetición de tareas y constituyendo los catastros básicos. En relación con su diseminación, la norma debe ser su ampliación, determinándose las situaciones de restricción y el papel del sector privado.

Abstract

FEDERAL DISORDER

The Brazilian State is confronting a crisis in its capacity to administer information for and from a complex environment. However,

that issue, as such, has not been raised, and the attempts to reform public administration with information science occupying a marginal space have run their course. It is not enough just to invest resources and apply rationality in information technology. It is also necessary to do both regarding information itself. The norms and attributes need to be revised to adapt to new technological realities, as does the monopoly of federal information science companies. Competition for the best service cannot be dispensed with. Information should be used as a conduit in the administrative reform, eliminating duplication of jobs and creating basic registers. Regarding dissemination of that information, the norm should be to increase it, determining the situations for restrictions and the role of private enterprise.

Ana Maria Barcellos Malin é consultora em Economia da Informação.



S SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO DOCUMENTAL DO PODER EXECUTIVO

Grupo de trabalho*

Introdução

Ao longo de trinta anos, desde a transferência da capital federal para Brasília e o início deste decênio, a administração federal foi progressivamente estruturando um conjunto de serviços de informação e documentação (abrangendo bibliotecas, centros de documentação e arquivos) que alcançou razoável nível de desenvolvimento e prestação de serviços.

Mesmo considerando que, durante esse processo, houve equívocos e até empreendimentos desnecessários, o seu saldo positivo colocava em segundo plano essas deficiências. Muitos desses serviços tinham surgido ainda em época anterior à mudança da capital, e outros foram formados inteiramente em Brasília. Pouco a pouco, a administração federal passou a contar com o apoio de serviços de informação documental em todas as suas esferas de competência. Alguns desses

Retrata a situação do setor de documentação, responsável pela preservação da memória institucional e difusão dos conhecimentos produzidos no processo de gestão pública frente às recentes reformas administrativas. A tarefa que ora se coloca para a administração pública consiste, praticamente, em construir um novo setor de informação documental no poder Executivo, garantindo, assim, preceito constitucional de facilitar o acesso à informação.

serviços estendiam seu atendimento a clientelas externas à administração, alcançando até mesmo usuários fora de Brasília, ou se integravam a redes cooperativas de âmbito local, nacional e mesmo internacional.

Não existia, repetimos, uma situação ideal. Isso o demonstra a leitura do relatório final da Comissão Especial de Preservação do Acervo Documental (CEPAD), publicado pela FUNCEP em 1987, que atuou no âmbito da Comissão

de Coordenação do Plano de Reforma da Administração Federal, durante o governo Sarney.

As recomendações da CEPAD não foram implementadas e hoje, após o que se passou depois de 1990, temos de nos debruçar sobre uma situação que, em comparação com a de seis anos atrás, apresenta-se, em geral, pior.

A pretexto de enxugar a máquina administrativa e implantar a modernidade no setor público, o governo Collor realizou a mais violenta operação de desorganização do aparato governamental que já se verificou no país. E, por consequência, atingiu profundamente o setor de informação documental, em tudo que o constituía: acervos, instalações, recursos humanos e financeiros, estrutura organizacional e a própria experiência acumulada ao longo de anos de trabalho constante.

Em levantamento realizado pelo Arquivo Nacional sobre a destinação dos fundos arquivísticos de onze órgãos extintos sediados no Rio de Janeiro (empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações) verificou-se que esses acervos alcançam mais de dez mil metros lineares. Em primeiro lugar está o antigo Instituto do Açúcar e

do Alcool, com pouco mais de quatro mil metros lineares de acervo textual. Das sedes de nove desses órgãos, em Brasília, foram identificados onze mil e quinhentos metros lineares de documentos.

A Secretaria da Administração Federal - SAF, o Ministério da Justiça e o Ministério da Cultura firmaram em 1990 a Portaria Conjunta nº 103, em 23/05/90, criando Grupo de Trabalho composto por técnicos dessas instituições, com a finalidade de orientar o procedimento arquivístico e biblioteconômico, adequado à destinação dos documentos das entidades extintas da administração pública federal. Este Grupo de Trabalho atuou durante aproximadamente 18 meses, orientando e definindo a destinação dos acervos arquivísticos e bibliográficos dos órgãos e entidades extintas, produzindo relatório conclusivo onde sistematizou as informações acerca do desenvolvimento dos trabalhos.

Este relatório foi encaminhado, à época, aos ministros signatários da referida Portaria.

A situação em que se encontra, hoje, esse material não é tranquilizadora. Redistribuído para órgãos que sucederam aos

extintos, para as entidades de nível superior a que os órgãos extintos se subordinavam, para instituições afins e também para o Arquivo Nacional em Brasília, todo esse acervo corre sérios riscos.

Mesmo os fundos que foram entregues ao Arquivo Nacional em Brasília encontram-se em estado precário devido à falta de tratamento da documentação anteriormente à transferência, ao espaço físico inadequado para a guarda, tratamento e conservação, e à falta de pessoal. Observa-se que o Arquivo Nacional no Rio de Janeiro não dispõe de espaço para receber os acervos dos órgãos que foram extintos naquela cidade, não cumprindo, portanto, a destinação estabelecida pelo Grupo de Trabalho.

Em situação semelhante ficaram os acervos bibliográficos das bibliotecas e centros de documentação dos órgãos que foram extintos. À exceção da CENAGRI - Coordenação de Informação Documental Agrícola, do Ministério da Agricultura (que incorporou os acervos da área agrícola), os órgãos que os receberam até hoje, em sua maioria, não conseguiram incorporá-los a suas coleções, por várias razões, mas, principalmente, falta de recursos humanos e de espaço físico. Embora existam

dados numéricos, ainda que pouco precisos, sobre os materiais arquivísticos oriundos dos órgãos extintos, o mesmo não acontece no caso dos materiais bibliográficos. Ignora-se a quantidade de volumes que foram transferidos para outros órgãos, os que foram doados a instituições não discriminadas ou os que simplesmente se extraviaram.

Alguns dos órgãos que foram extintos ou tiveram sua estrutura alterada mantinham bases de dados de diferentes tipos, às vezes resultantes do trabalho cooperativo de redes de abrangência nacional e que forneciam informações a uma ampla clientela. A esse respeito, o presidente da Sociedade dos Usuários de Informática e Telecomunicações (SUCEU), em entrevista à imprensa, no dia 18/5/93, afirmou que o governo trata as informações como um produto descartável e não como um patrimônio. Órgãos públicos são dissolvidos ou fundidos e todos os dados relativos a sua existência não são aproveitados ou preservados.

Ao determinar um padrão único de organização administrativa para o setor de informação documental, a reforma implantada em 1990 submeteu instituições heterogêneas a uma verdadeira camisa-de-força, sem ter em conta as

peculiaridades, inclusive históricas, de cada serviço. A proposta de integração das atividades de bibliotecas e arquivos numa mesma unidade gestora - as coordenações de documentação e bibliotecas - não se fez acompanhar de efetivas medidas de implementação em toda a administração federal.

Os resultados da reforma

Diante deste quadro, e atendendo solicitação do Conselho Federal de Biblioteconomia, em 1993, a então ministra-chefe da SAF, Luíza Erundina, solicitou à Escola Nacional de Administração Pública - ENAP atenção especial sobre o assunto. A Escola, então, reunindo especialistas e representantes de entidades de classe, procurou caracterizar o setor de informação documental nos órgãos integrantes da administração direta do poder Executivo, para o que foi aplicado questionário em 17 órgãos, a saber: Ministério da Integração Regional, Ministério da Justiça, Ministério dos Transportes e Comunicações, Ministério do Bem-Estar Social, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Minas e Energia, Secretaria da Administração Federal, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Trabalho, Ministério da

Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Ministério Público Federal/Procuradoria-Geral da República, Ministério da Educação e do Desporto, Ministério da Fazenda, Ministério da Saúde, Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e Secretaria de Assuntos Estratégicos. Somente três órgãos não responderam ao questionário.

Sem particularizar as diferentes situações expressas nos questionários respondidos, eis o que mostram os dados obtidos.

Arquivos

Os arquivos estão situados no âmbito dos órgãos de administração e de serviços gerais, mas em níveis hierárquicos diferentes. Apenas um serviço de arquivo informou sobre a existência de um regimento próprio, ou seja, não existe uma definição formal de atribuições.

Em apenas três instituições verificou-se a existência de uma relação formal do arquivo com as coordenações de documentação e biblioteca. Em geral, as relações são do tipo informal ou inexistentes.

No quesito relativo à preservação da memória arquivística, as

respostas acerca das atividades pertinentes realizadas mostraram:

- limpeza dos documentos: sete respostas afirmativas;
- organização dos documentos: também foram sete respostas afirmativas;
- recolhimento ao Arquivo Nacional: quatro respostas;
- desinfestação: três respostas;
- microfilmagem: duas respostas;
- climatização: uma resposta;
- restauração: uma resposta.

O grau de escolaridade dos 36 servidores que trabalhavam no setor de arquivos, e que correspondem a 16% do total de servidores das três áreas (arquivos, bibliotecas e protocolo) na amostra examinada, é o seguinte:

- ♦ com o primeiro grau: 8 (22%);
- ♦ com segundo grau: 19 (57%);
- ♦ com terceiro grau: 9 (25%).

Assim, os servidores de nível universitário que trabalham em arquivos correspondem apenas a 4% do total de 222 servidores que atuam nas três áreas (arquivos, bibliotecas e protocolos), identificados através do questionário, enquanto nas bibliotecas esse percentual é de 18%.

Ao desagregarmos esses números, encontramos uma situação ainda mais preocupante, pois um arquivo conta com apenas um servidor, assim mesmo com o primeiro grau incompleto. Um outro arquivo concentra sozinho mais da metade do pessoal com segundo grau completo, dois dos quais são técnicos em arquivos. Nesse órgão, há dois servidores licenciados.

Em suma, apenas quatro arquivos contam com pessoal de nível universitário, pois dos nove com curso de graduação quatro estão lotados na mesma instituição. A formação desses nove servidores não contempla a área de arquivologia, pois são formados em biblioteconomia (três), matemática, economia, letras, pedagogia e história (dois).

Informações referentes às condições dos arquivos no setor público, anteriores a 1990, podem ser obtidas no "Cadastro Nacional de Arquivos Federais", publicado pelo Arquivo Nacional, que faz um diagnóstico sobre o funcionamento dos arquivos nos órgãos do poder Executivo Federal. Esse diagnóstico, agravado pelos problemas oriundos da Reforma Administrativa de 1990, não apresenta atualmente alterações significativas que leve à suposição de melhoria dos serviços arquivísticos.

Bibliotecas

Das instituições que responderam ao questionário apenas uma não conta com serviço de biblioteca próprio, mas se vale da biblioteca de uma autarquia que lhe é vinculada.

Quanto à subordinação, oito bibliotecas estão vinculadas a órgãos de administração geral, duas ao órgão de modernização e informática, uma se subordina à assessoria da direção de um centro de formação de recursos humanos e outra depende de uma secretaria de natureza finalística.

Têm o nível de coordenação (sete), divisão (três) e serviço (uma). Numa das instituições parece que a biblioteca ainda se reveste de caráter informal. Apenas uma unidade conta com regimento próprio, e há outra que segue o regimento do ministério que foi substituído pelo atual.

Sobre a pergunta que tratava da existência de outras bibliotecas subordinadas ao mesmo ministério/secretaria, as respostas indicaram que cinco consultorias jurídicas contavam com esses serviços. Dois departamentos especializados de um ministério também têm biblioteca, e um outro citou a biblioteca de uma empresa pública que lhe é vinculada. Outro mi-

nistério citou a existência de biblioteca em duas secretarias e em órgãos colegiados cujo número não foi especificado. Não foram aqui consideradas as respostas que indicam a existência de bibliotecas especializadas fora do Distrito Federal.

O quesito que indagava sobre a existência e âmbito de atuação das coordenações de documentação e bibliotecas (CDBs) mostrou que das seis existentes quatro tinham atuação sobre todo o ministério/secretaria.

No que concerne às funções conizantes com a preservação da memória institucional, apenas duas bibliotecas informaram ser depositárias da documentação editada pelo ministério a que se vincula. Sete bibliotecas informaram que fazem a encadernação dos materiais, cinco fazem restauração e três fazem desinfestação. Uma delas dispõe de climatização.

Com relação a recursos humanos, a área de bibliotecas apresenta um quadro melhor do que a área de arquivos, embora seja provável que esteja muito aquém da situação que prevaleceu nas décadas de 1970 a 1990. Ai encontramos 107 servidores (48% do total das três áreas), assim distribuídos:

- com primeiro grau completo: 8 (7%)
- com segundo grau completo: 28 (26%)

- com terceiro grau completo: 61 (57%)

Do total de 69 com nível universitário 41 (59%) são formados em biblioteconomia, havendo ainda graduados em história (um), letras (dez), direito (seis), contabilidade (um), administração (cinco), comunicação social (quatro), matemática (um), análise de sistemas (um), arquitetura (um), economia (um) e estudos sociais (um).

Esse leque de áreas profissionais provavelmente indica a existência de uma parcela significativa de desvios de funções, mais do que a existência de equipes interdisciplinares envolvidas em atividades de análise e difusão de informações, nas quais sua participação seria positiva.

Se a área de bibliotecas é (e sempre foi) a mais bem aquinhoadada, quantitativamente, em recursos humanos, é também a que apresenta o maior número de pessoas cedidas a outros órgãos (dezesseis), licenciadas (quatro) e aposentadas (três). Com exceção de duas, as demais são de nível universitário.

Síntese da situação atual das bibliotecas nos órgãos do poder Executivo Federal, sediados em Brasília.

Museus

Apenas uma instituição declarou possuir um museu, sediado no Rio de Janeiro, subordinado à Coordenação de Documentação e Biblioteca, sem fornecer maiores informações.

Protocolos

A existência de serviços de protocolo foi informada por 11 instituições. Eles fazem parte dos órgãos de administração geral, sendo geralmente as unidades de nível mais baixo na hierarquia. Duas instituições informaram a existência de protocolos setoriais. Uma instituição informou a existência de regimento interno, e uma respondeu que estava em vigor o regimento do ministério que deu lugar ao atual.

Dos demais dados levantados sobre os serviços de protocolo, os que merecem ser aqui incluídos dizem respeito à situação dos recursos humanos. O total de servidores lotados nos serviços de protocolo é de 84 (38% do total das três áreas) e 12 (14%) têm nível universitário, assim distribuídos: administração: dois; geografia: um; biblioteconomia: dois; economia: um; matemática: um; ciências sociais: um. Um servidor não indicou sua área de formação superior.

Cinquenta e dois servidores (62%) informaram possuir o segundo grau, 7 (13%) dos quais tinham formação de técnicos de arquivo. Havia 20 (24%) servidores com formação de primeiro grau.

O número de servidores licenciados é apenas um. Há ainda dois cedidos a outros órgãos, e se registra a aposentadoria recente, na mesma unidade, de dois servidores.

Deve-se salientar que numa instituição a totalidade dos servidores do protocolo é formada por pessoal cedido de outros órgãos.

Conclusões

Decorridos mais de quatro anos da reforma administrativa encetada pelo governo Collor, que assessorou um golpe dilacerante em toda a administração pública brasileira, temos hoje uma situação de indigência e desorganização das unidades do poder executivo responsáveis pela provisão de serviços de informação e documentação.

Acervos desmantelados, estruturas administrativas ainda por definir ou definidas de modo insatisfatório, dispersão e perda de recursos humanos que detinham significativa experiência, um estado geral de apatia em face da coisa pública, prejuízos insanáveis para atividades cooperativas que eram realizadas em âmbito local,

nacional e também internacional, redução violenta dos recursos orçamentários para os serviços que não foram extintos, desídia no cumprimento da determinação constitucional em relação à gestão da documentação governamental e a preservação da memória institucional, enfim, um elenco de mazelas deixadas por uma administração irresponsável.

A tarefa que ora se coloca para a administração pública consiste, praticamente, em construir um novo setor de informação documental do poder Executivo. Não se pode simplesmente reivindicar um retorno ao estado anterior a esse desmantelamento, o qual também não era de todo satisfatório. Impõem-se medidas que sejam viáveis e inovadoras; que impliquem uma redefinição do papel dos serviços de informação documental em face das tecnologias de informação e comunicação atualmente disponíveis no país; que reconheçam e se submetam à função axial que têm os usuários em qualquer serviço de informação; que trate as propostas de cooperação e integração como pressupostos essenciais das atividades de informação; e, finalmente, que essas medidas incluam o estabelecimento de uma política formal, com base legal e legitimada pelo consenso, que vise ao desenvolvimento e operação dos serviços de informação documental do poder Executivo. Qualquer ação visando qualquer um desses objetivos haverá de privilegiar:

- ♦ política de informação documental para o setor público;
- ♦ estruturação administrativa do setor de informação documental no poder Executivo;
- ♦ capacitação e desenvolvimento de recursos humanos.

memory and difusing knowledge produced in the process of public management, in face of the recent administrative reforms. The task that public administration now faces is, pratically, to build a new sector of documental information in the Executive Branch, thus assuring the constitutional principle of facilitating access to information.

Resumen

LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN DOCUMENTAL DEL PODER EJECUTIVO

Retrata la situación del sector de documentación, responsable de la preservación de la memoria institucional y difusión de los conocimientos producidos en el proceso de gestión pública ante las recientes reformas administrativas. La tarea que ahora se presenta a la administración pública consiste, prácticamente, en construir un nuevo sector de información documental en el poder Ejecutivo, asegurando, así, precepto constitucional de facilitar el acceso a la información.

Abstract

THE DOCUMENTAL INFORMATIVE SERVICES FROM THE EXECUTIVE BRANCH

This article portrays the documental sector of the administration, which preserves institutional

* Grupo de Trabalho que elaborou este documento:

Adelaide Ramos e Côrte (ENAP), Aglay Teixeira Leite (ENAP), Ana Maria Varela Cascardo Campos (Arquivo Nacional), Andresa de Moraes e Castro (SEPLAN/PR), Antonio Agenor Briquet de Lemos (consultor), Célia Maria de Almeida (CRB-1/ENAP), Elaine Marinho Faria (CFB), Heloisa Príncipe (IBICT), Sabrina Mascarenhas Falluh (IBICT), Verone Gonçalves Cauville (SEPLAN/PR) e Zeneide de Sousa Pantoja (CFB).

DEGRAU INFORMATACIONAL

Justino Alves Lima

A Informação Alinhada (ou a empulhação eletrônica)

A eleição presidencial brasileira trouxe à tona uma questão aparentemente subliminar: a do analfabetismo. E não há de se supor que neste caso o pior analfabetismo seja o político. Não, no caso em questão fica evidente que é a falta de informação. Uma renovável verdade, sequer assumida por intelectuais que chegam ao poder. Posto está que mais uma vez a desinformação foi a grande vencedora da recente eleição majoritária nacional.

Quando levantamos esta questão estamos motivados por dois aspectos: 1) o suposto (grosseiro e levemente articulado) analfabetismo de um dos candidatos; e 2) o analfabetismo de 30 milhões de brasileiros. Ressalte-se que o primeiro extremamente suscitado pela mídia, enquanto que o segundo relegado a discussões acadêmicas.

Ainda está muito vivo na lembrança de 31,5 milhões de brasileiros

A nálise a qualidade da informação que é concedida ao cidadão brasileiro. Esclarece que o poder informacional está concentrado na mídia, especialmente na televisão, e que culmina numa informação massificada que tende à manipulação. Apresenta a teoria do degrau informacional, em que as peças institucionais (bibliotecas) não apresentam proporção de importância. Estabelece a necessidade de uma nova tendência institucional que modifique a estrutura da concessão da informação, privilegiando a biblioteca escolar.

(o número de eleitores que votaram em Luís Inácio Lula da Silva no segundo turno da eleição presidencial de 1989) o caso da edição global do último debate televisivo.

A edição tinha um objetivo: mostrar aos analfabetos e semi-analfabetos que o "doutor" era mais preparado, era o homem indicado para tirá-los da situação de pobreza em que estavam mergulhados.

Ao agir daquela forma, a emissora considerou o coletivo de analfabe-

tos e semi-analfabetos uma massa amorfa da sociedade brasileira, facilmente manipulável. Ao tempo em que acenava para tempos de bonança com as propostas do candidato escalado não acenava com mudanças estruturais na educação, mais de perto no quesito informação que, sendo honesta e confiável, daria subsídios ao eleitor, ainda que mergulhado no seu isolamento literário, para decidir livre de fisiologismos da troca ou da sociologia de currais eleitorais. Desrespeitou-se a concessão pública de um canal que presumivelmente deve cuidar da educação e cultura dos cidadãos que indiretamente outorgaram a concessão.

Nesta eleição, embora não existindo o expediente da edição global, não só a tv palaciana fez a leitura do candidato ideal para gerir a pobreza dos tupiniquins. Desta vez toda a mídia alinhou-se: da televisiva à impressa. A televisiva e a radiofônica para alcançarem a massa mais facilmente controlável; a impressa, com menor poder de alcance, para referenciar um candidato aos quatro milhões de brasileiros que consomem toda a literatura do país. A esta última convinha alertar que eles não poderiam enganar-se: o voto de intelectual deveria ser dado a intelectual; o de escolarizado, em alguém mais sabido que ele.

Mas adultos não se deixam conduzir, conduzem. Assim deveria ser na política. Os eleitores precisam

atestar a maioria para poder votar, portanto a eles deve competir a condução dos projetos globais da sociedade via políticos eleitos. O eleitor, ao confessar-se submisso, atesta que quer ser conduzido, não restando a ele exigir mudanças estruturais da sua realidade. O que termina por convencionar que sempre procurará votar em um político mais sabido que ele. Em tese se existe tal convenção, configura-se a total falta de informação.

A informação que prevalece para vários milhões de eleitores brasileiros é a televisiva que, num bem articulado alinhamento, não passa de uma empulhação eletrônica com o objetivo de (re)eleger os detentores do poder, numa sequência interminável de posse do Estado e renovação de concessões.

A Informação Configurada (ou a inutilidade corrente)

○ avanço na informação é prevalente em grupos detentores do poder - seja político, seja econômico. Reside aí um outro ponto nodal: até que ponto a informação pontual tem servido ao brasileiro, ao coletivo nacional? Não se discute a importância da informação tecnológica, que deve continuar sendo aprimorada para trazer soluções à humanidade. O que deve se discutir enquanto projeto nacional emergente é qual a informação do cotidiano, a informação básica necessária para o entendimento das informações pontuais.

A informação do cotidiano está restrita às televisões. Deve urgente e emergencialmente fazer parte da instituição biblioteca. Assim urge novas tendências informacionais via bibliotecas públicas, comunitárias e escolares.

É comum nos encontros e debates de bibliotecários em que o tema é a biblioteca escolar se dizer que este segmento da biblioteconomia está em crise. Falácia tamanha só comparável ao "Brasil, país em desenvolvimento" ou a "criança esperança". (Passaram-se décadas e nem atingimos o desenvolvimento nem a realidade esperada). O segmento biblioteca escolar não está em crise porque ele ainda não existe. O que não acontece com o segmento das bibliotecas públicas, já centenário por leis e decretos, e quase que em crise permanente, excluindo-se raras ilhas de excelências pontuados por alguns sistemas de bibliotecas públicas que deram certo.

Quanto à biblioteca escolar, embora tenhamos alguns órgãos da biblioteconomia que se preocupam com o assunto, ainda não temos leis que formatem a ação; e por isso mesmo seja elevada a matéria institucional. As ações são isoladas, portanto não atingindo um coletivo e não firmando jurisprudência na ação bibliotecária e pedagógica.

A presença do Estado enquanto agente financiador da informação

pública se restringe, na sua grande maioria, à prática corrente da doação de livros, lugar comum em municípios atingidos ou não pela esfera federal (os estados e municípios se esmeram em copiar maus exemplos). O Instituto Nacional do Livro - INL, criou vínculos e vícios ao distribuir pacotes bibliográficos que destoavam das realidades em que eram inseridos. Verdadeira pantomima armada em palácios. Os prefeitos convidados para os grandiosos atos de entrega de livros, eram chamados, recebiam a caixa contendo livros, e sorridentes e agradecidos retiravam-se. Uma solenidade inútil que serviria para dormitação bovina dos municípios agraciados. Os municípios, então, recebiam seus pacotes de livros isentos de outras preocupações como:

- 1) a quem serviria?
- 2) qual o destino a ser dado ao pacote?
- 3) como seria processado, controlado e mantido tal material?
- 4) quais as condições ambientais de preservação?
- 5) quem seria responsável administrativamente pelo material. Enfim, na fogueira das vaidades (doar e fazer marketing) não cabiam tais preocupações. Isso ficaria para mortais comuns: bibliotecários ideólogos culturais ou que estivessem em corporações profissionais.

Isto posto, está claro que não saímos do início, ou seja biblioteca escolar ainda é um projeto nacional não proposto, mesmo assim supostamente está na fase do "desenvolvimento" e é a "esperança".

A Informação Necessária (ou a democratização da informação)

Superar a fase do desenvolvimento e passar da esperança à realidade depende da capacidade de mudanças estruturais do Estado. Repensar o Estado é um desafio que deve culminar em práticas que tornem emergentes as mudanças estruturais necessárias. Buscar uma relação social mais democrática, flexibilizando a informação de tal forma que todos os segmentos da cidadania possam ter acesso a este bem educacional e cultural.

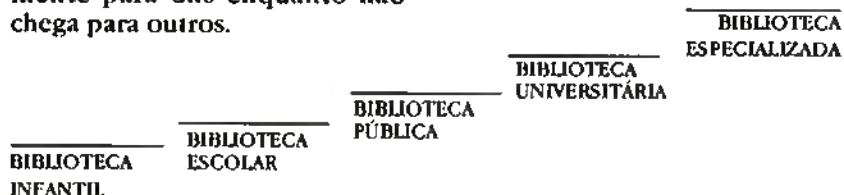
Assim, no Brasil em que convivem a diarreia e as mais sofisticadas cirurgias do coração; em que o povo morre de fome mas o governo deixa apodrecer grãos em seus depósitos; em que a indústria ainda precisa de incentivos mas usa-se a tecnologia de ponta na construção de aviões, a informação também se divide e doa-se generosamente para uns enquanto não chega para outros.

Se, por um lado, as universidades brasileiras (há exceções) aprimoram a cada dia as suas ferramentas tecnológicas informacionais, operando em redes nacionais e internacionais, as escolas públicas ainda não possuem bibliotecas.

Se, por um lado, as bibliotecas ou centros de informação de empresas de pesquisas abarrotam-se de suportes informacionais, as escolas públicas quando contam com bibliotecas não contam com livros, suporte mínimo exigível.

Reside aí uma desigualdade longe de ser equacionada. Isto porque na escola pública não existem pesquisadores (função que no Brasil compulsoriamente passou a ser privilégio da universidade). Assim, não existindo a demanda por pesquisa, não existe a pressão por informação, não existindo consequentemente bibliotecas. Os professores não se atualizam e os alunos não ficam informados.

No Brasil, o cerne do problema está no nascedouro, ou seja, a prática da biblioteca (leitura, informação e pesquisa) não começa com a entrada da criança na escola. A estrutura da prática da biblioteca está demonstrada no gráfico abaixo:



No gráfico procuramos estabelecer a importância da instituição biblioteca enquanto órgão disseminador de informação na rotina educacional e cultural do brasileiro. O degrau informacional é diretamente proporcional à importância dada ao segmento. Cada passo dado na escalada da formação profissional sobe o grau da importância. Um erro tão grave quanto o descuido com o ensino de primeiro e segundo graus.

Da biblioteca infantil, primeiro degrau da escalada informacional, quase não se tem notícias. A criança entra na escola e durante os seus primeiros contatos com as letras, não fica gravado no seu subconsciente a palavra biblioteca. Logo depois, ao assumir compromisso com o curso de primeiro grau menor a lacuna permanece. Ao adentrar o primeiro grau maior, surgem as primeiras pesquisas e a noção de que precisa de um local para buscar as informações requeridas. Como não existe biblioteca na sua escola, procura timidamente a biblioteca pública, e só durante o segundo grau, já adolescente, admite um contato maior com a biblioteca, ainda que dentro de um processo traumático de pesquisa/cópia. Ao assumir uma vaga na escola superior a necessidade faz com que estreite o uso da biblioteca, mas não tendo conhecimento das potencialidades da mesma mantém com esta um relacionamento à distância, e a transforma apenas em um banco

de empréstimo de livros ou local para estudo. Somente após formado, o profissional que vai se dedicar à pesquisa ou aprofundar suas informações em busca de aprimoramento passa a usar a biblioteca com mais disposição e a buscar a informação com mais determinação.

Da ilustração do degrau informacional resta a lição pouco democrática do pouco caso que esta nação tem feito com a informação, um dos princípios básicos do convívio democrático.

Repensar o Estado é priorizar a biblioteca escolar enquanto local da prática da informação, deixando-a em condições de estreitar o relacionamento entre estudantes e informação, para que tenham condições de exercerem suas cidadanias.

Informação na Escola (ou a Legislação Acumulada)

Se considerarmos a educação um dos mais importantes investimentos no campo social (junte-se aí saúde e habitação), há que se levar em conta os indicadores da área para podermos repensar o Estado. É impossível a continuidade da convivência com a situação de penúria da área educacional com um ensino público deficiente e de má qualidade e com profissionais (professores, pedagogos, bibliotecários, entre outros) entre os mais mal remunerados servidores públicos.

Em Sergipe, a informação pública passou a ser preocupação no final da década de 80. A preocupação de bibliotecários da Associação Profissional dos Bibliotecários de Sergipe para com a área informacional pública chegou à Assembleia Legislativa do Estado. Convocado pela Mesa Diretora daquela Casa, o presidente da Associação dos Bibliotecários expôs a situação caótica da informação pública em Sergipe. (Anotese como informação pública no contexto citado as situações das bibliotecas públicas e da ausência de bibliotecas escolares.)

Do discurso e do debate com os parlamentares surgiu a necessidade da iniciativa de se propor uma mudança na estrutura da informação pública em Sergipe. A mudança, embora em caráter teórico, concretizou-se através da Lei 2.824, de 18 de julho de 1990. No entorno da informação escolar a Lei "dispõe sobre a obrigatoriedade de construção e manutenção de bibliotecas e a admissão de bibliotecários em estabelecimentos de ensino pertencentes à rede estadual".

Com a Lei, em Sergipe passou a ser de natureza obrigatória a implantação e funcionamento de bibliotecas em todos os estabelecimentos de ensino de primeiro e segundo graus, administrados pela Secretaria de Estado da Educação, assim como seriam administradas por profissionais de biblioteconomia, sendo as admissões procedidas mediante concur-

so público de provas e títulos. A Lei ampara todas as unidades escolares em funcionamento e as doravante construídas.

O Legislativo determina ao Executivo que, através da Secretaria de Estado da Educação proceda à dotação orçamentária para aquisição bibliográfica e atualização anual obedecendo padrões estabelecidos pela Unesco.

Embora votada por unanimidade e sancionada pelo Governo de Sergipe em 1990, quando determinou, na própria Lei, providências por parte do Executivo para o seu cumprimento dentro do prazo de um ano, decorridos pouco mais de quatro anos a Lei ainda não está sendo cumprida.

O não cumprimento da Lei prova que ela é letra morta quando o Executivo não se dá a respeitar compromissos assumidos na casa do povo, e que provoquem mudanças estruturais na sociedade. Com o sentimento de que o Legislativo cumpriu a sua parte, legislando em defesa da informação pública, e que ao Executivo faltou vontade política para avançar a questão, o segmento dos bibliotecários voltou a tribuna da Assembleia Legislativa para denunciar o não cumprimento da Lei. Solicitou então, no que foi atendido, que a Assembleia defendesse junto ao Tribunal de Justiça o cumprimento da Lei por parte do Executivo.

Conclusão (ou à espera de um Estado democrático)

 que se propôs em Sergipe não foi a corporação pura e simples como pode parecer num primeiro momento. Acima da abertura do mercado de trabalho está a abertura da informação para um segmento da sociedade. Na verdade, a lei cria o cargo de bibliotecário para evitar a prática comum de alocar professores, quase sempre incompatíveis com as salas de aula, nas bibliotecas escolares - uma situação e um erro nacionais.

A reforma do Estado passa pelo equilíbrio harmônico da distribuição da informação, primeiro passo para o entendimento da miséria coletiva social, política e cultural do país. Se não é possível oferecer imediatamente um ambiente cultural distinto a todos, que a informação justa e verdadeira seja o início do processo para o entendimento da nação.

Inserir a informação na escola pública deve, nesta nova gestão federal fazer parte das suas formulações políticas, comprometendo estados (e estes os municípios) com sua execução. A sociedade politicamente organizada (Estado e seus aparatos administrativos) deve repensar o Estado incorporando novas tendências institucionais, buscando a socialização da informação. Neste sentido, é necessário uma cruzada pró-informação escolar estabele-

cendo uma proposta que, além da informação que melhore a qualidade do ensino, seja necessário buscar a informação para subsidiar o processo do conhecimento, da pesquisa e da prática da cidadania.

Quanto menor for o acesso do cidadão à informação, menor será o domínio do entendimento político e consequentemente maior a distância na busca de um Estado democrático que pregue igualdade de oportunidades, liberdades de opções e fraternidade de ações.

Resumen

ESCALÓN INFORMACIONAL

Analiza la calidad de la información que es concedida al ciudadano brasileño. Aclara que el poder de información está concentrado en los medios, en especial la televisión, y que culmina en una información masificada que tiende a la manipulación. Presenta, además, la teoría del escalón informacional, en que las piezas institucionales no presentan proporción de importancia. Y propone, finalmente, una nueva tendencia institucional que modifique la estructura de la concesión de la información, privilegiando el sistema educacional básico por medio de las bibliotecas escolares.

Abstract**INFORMATION STEP**

The article analyses the quality of information given to Brazilian citizen. Clarifies that the information power is concentrated in the midia, especially television, and has it high point in a mass information that leads to manipulation. It presents, furthermore, the information step theory, in which the institutions do not have very much importance. Finally, it has a proporsal of a new institutional tendency that is able to modify the structure of information concession, giving privilege to the basic educational system through the school libraries.

Justino Alves Lima é bibliotecário da Universidade Federal de Sergipe.

UM TEXTO E VÁRIOS PERSONAGENS:

um projeto de informação em discussão

Sílvia R. Costa Salgado

Século XXI: o mundo

Assiste-se a progressos inimagináveis. Temas misteriosos são agora corriqueiros. Ninguém mais "engasga" diante da biotecnologia, da microeletrônica, da informática ou da robótica.

As telecomunicações avançadas respaldam uma "aldeia global" muito menos romântica do que aquela descrita pelo filósofo da comunicação muitos anos antes: o mundo é uma grande aldeia produto da internacionalização da economia que promete cooperação internacional e ampliação de mercados. Convive-se com continentes em grandes dificuldades, com países que enfrentam problemas na busca de novos modelos econômicos, com crescimentos econômicos capengas e até com a recessão daqueles que pertencem ao chamado mundo desenvolvido.

A tecnologia avança por caminhos considerados possíveis apenas na ficção científica. O ar está poluído e os mares e rios estão poluídos. Há poluição sonora e de muitas outras espécies. O equilíbrio ecológico está

Descreve *fora imaginário onde são apontados diversos aspectos da discussão de um projeto de informação para um país fictício no início do século XXI. Por meio do discurso dos personagens, apresenta a pluralidade de conceitos que caracteriza esse debate: da difusão do conhecimento científico-tecnológico à ampla disponibilização de informações de interesse dos diversos segmentos da sociedade civil.*

ameaçado e as ciências procuram solucionar o problema.

Mudanças políticas internacionais abrem possibilidades para processos de democratização. Há guerras e racismo de todo tipo. O cidadão não quer mais estar alheio às decisões.

O mundo é de contrastes, enfim. A paz choca-se com a intolerância; o progresso com a ameaça de destruição do planeta; a riqueza com a exclusão. Tudo muito parecido com o que já era apontado no fim do século XX. Incertezas...

Ainda discute-se o tipo de Estado requerido para atuar como um dos

atores centrais em face das possibilidades e exigências apresentadas pelo século XXI.

O país do futuro

 país que se acostumou a pensar ser o país do futuro chega ao século XXI com seus indicadores econômicos situando-o como quarta ou quinta potência econômica; e os sociais enquadrando-o no conjunto dos países mais pobres da Terra. Conforme a imprevisibilidade e complexidade dos novos tempos, apesar de tudo há avanços e são buscadas saídas que façam a sociedade progredir (e não só o país).

O país que se acostumou a pensar ser o País do futuro chega ao século XXI *enxergando* os problemas sob o enfoque do desenvolvimento humano, diferentemente do que ocorreu até o final do século anterior. Discute-se a implementação de um novo Estado que gere bem-estar, que permita acesso aos bens culturais, que melhore a qualidade de vida focalizando toda a atenção no cidadão. Questiona-se a estranha distribuição de renda, o papel deficiente do Estado e a falta de articulação das políticas econômicas e sociais.

O país que se acostumou a pensar ser o país do futuro chega ao século XXI rejeitando o Estado burocrático fechado à participação da

cidadania. Descentralização, transparência e desburocratização deixam de ser *bicho-papão* para ser metas a atingir. Não se fala mais em confronto entre Estado e sociedade civil. Busca-se formas de interrelação para aumentar a capacidade de gestão efetiva.

O país que se acostumou a pensar ser o país do futuro toma consciência de que a capacidade de informação se torna um dos principais parâmetros de salto para um novo estágio de desenvolvimento do país que se acostumou a pensar ser o país do futuro e que chega ao século XXI.

Questões sobre o novo Estado necessário são debatidas em diversos foros. Como empreender modificações tão profundas sem falar de uma proposta para a informação? A gestão da informação passa a ser tema de reflexão. Um minucioso levantamento revela um incrível número de "projetos de informação" elaborados principalmente nas últimas décadas do século XX. Grandes propostas! A análise das mesmas, entretanto, revela que a informação não é tratada como um recurso em si e, menos ainda, apresentam formas para geri-la, considerando-a como recurso estratégico.

Está posto o pano de fundo que permite ser possível a convocação de um debate nacional para discutir a questão da informação inserida na concepção de um Estado reformulado em seus traços institucionais e gerenciais básicos.

O conclave

Coordenado por Hércules Pires Barbosa, o grupo reunido representa vários segmentos da sociedade. Discussões preliminares ocorreram em várias localidades do país e agora Hércules é responsável por executar a síntese para a elaboração das diretrizes básicas para a nova política de informação. Tarefa hercúlea!

Políticos; cientistas; pesquisadores e técnicos; comunicólogos; bibliotecários e documentalistas; jornalistas; sociólogos fazem parte do seletivo grupo. Entre eles estão: Hipócrates Teixeira - um dos maiores pesquisadores do país; Delmiro Sales Gouvêa - pioneiro empresário nordestino; Samantha Silva e Silva - bibliotecária respeitada na área científico-tecnológica; Esperança Vitória - prefeita de Céu Azul e representante dos dirigentes de pequenos e médios municípios; Zenódato Atarcorub - funcionário antigo do governo; Merlin Fagundes - um velho conselheiro tido como sábio e excêntrico.

Hércules B. - Não podemos pensar em modelos para um novo Estado sem considerar a questão da informação que faz parte de todas as ações de redesenho do Estado. Almejamos um Estado que elabore políticas estratégicas que, entre outras coisas, aproxime a pesquisa e a prática e permita a participação efetiva da sociedade na direção de um projeto nacional de

produtividade e desenvolvimento. Não se está falando, portanto, apenas das informações de interesses individuais. Precisamos discutir as informações de interesse coletivo. Enquanto que para as informações individuais é possível esperar que cada indivíduo formule suas necessidades, esperando atingir apenas aos que já sabem que podem procurar informações, para as informações coletivas precisamos identificar o perfil de uma comunidade ampla e elaborar serviços para sua difusão. Talvez seja o caso de pensar no próprio processo de produção de informações...

Hipócrates T. - Se há uma coisa que não podemos falar é da produção de informação na área científica. O país possui um significativo potencial nas entidades de pesquisas. Nossa tecnologia já poderia estar em fábricas, escritórios, na educação e na casa das pessoas.

D. Gouvêa - Não discordo que vocês produzam. Mas, onde está a produção? Se o objetivo maior do processo de pesquisa tecnológica não é a utilização pelo setor produtivo, eu pergunto o que alguém já indagou: Para que serve a ciência?

Hipócrates T. - Por que vocês empresários não recorrem às instituições de pesquisa na busca de soluções tecnológicas? Eu mesmo posso responder: porque vocês desconhecem os recursos disponíveis; porque vocês nem sabem o que necessitam; porque vocês não querem dispor de recursos finan-

ceiros para contratar esses serviços.

D. Gouvêa - Saiba que o problema maior não é nosso! A culpa é do governo... Não temos acesso aos mecanismos das políticas para os nossos segmentos produtivos. Se é que eles existem!

Hércules B. - Por favor senhores! A verdade é que existe um processo de incomunicabilidade mais que secular: de um lado as instituições produtoras de tecnologia com seus conhecimentos guardados como tesouros; e de outro o setor produtivo e, mais ainda, a comunidade em geral que precisa de soluções para seus problemas. Estamos aqui para encontrar um meio que faça essa aproximação. E, aí, temos que refletir justamente sobre informação. Vencer a guerra contra o *status quo* é vencer a guerra da informação... É estabelecer parâmetros para a função informacional em todos os níveis. Não há gestão possível sem informação!

Samantha S. - Para reverter a situação que vivemos é preciso sistematizar e disseminar informações que apoiem o desenvolvimento de pesquisas e tecnologia e, ao mesmo tempo, alimentem sistemas de informação que difundam conhecimentos aos segmentos que deles necessitem. É bom lembrar ainda que não é só a comunidade científica que produz conhecimento...

Merlin - Só a síntese dos saberes pode alimentar a dinâmica da transformação e do conhecimento...

Atarcorub - Do que ele está falando?

Merlin F. - Vejamos a agricultura, por exemplo, o técnico - que se relaciona com o produtor e com a própria realidade - também tem informações que devem chegar à comunidade científica. O produtor, por sua vez - com sua experiência e seus contatos com diversos agentes - detém informações que nenhum "arquitecto" de sistemas de informação ousou sonhar...

Hipócrates T. - O que eu acho é que existe injustiça contra os pesquisadores... Penso também que pôr a ciência e a tecnologia a serviço dos indivíduos não é tarefa de um só grupo... Nem mesmo de um só órgão federal, mesmo que específico. Estados e municípios devem ter responsabilidades sobre essa ação!

Hércules B. - Muito bem, caro Dr. Hipócrates. É por isso que a gente fala em descentralização de Estado. Reconhecemos que as regiões e os municípios podem estar em melhores condições que o governo central para tratar de muitas questões. É o espaço local que compreende de fato as necessidades do cidadão. E aí, entra até um outro aspecto da informação: como a administração municipal enfrenta as demandas da popula-

ção, é lá que deve haver mecanismos de controle de gestão e, para isso, os cidadãos devem ter acesso à informação...

Atarcorub - Vamos com calma senhores! Os administradores locais estão muito longe da preocupação com informação... Essa coisa de participação então... Isso é coisa para as elites locais! Fonte luminosa ainda dá ibope...

Esperança - As coisas mudaram Sr. Atarcorub! Os fatores que criaram o esteriótipo do "Prefeito Fonte Luminosa" são muito mais consequências de uma pátria baseada na centralização decisória do que resultado da falta de complexidade em se gerenciar um município. Como prefira eu preciso, no mínimo, dirigir politicamente Céu Azul, ou seja, estabelecer diretrizes e organizar a máquina administrativa, colocando-a em movimento... Afinal, a obrigação do município - posta claramente na Constituição - é a prestação de serviços públicos de forma ampla, incluindo o desenvolvimento econômico... O senhor imagina que isso seja fácil?

Atarcorub - De forma alguma minha cara prefeita! É que o assunto é informação...

Esperança - Pois fique sabendo que para o pesquisador, para o cientista - considerados tradicionalmente como os expoentes máximos do uso de informação - a busca por informação pode ser até

mais simples do que a verificada em relação ao uso de informação pela gestão local. A chamada informação tecnológica é apenas um dos aspectos das necessidades de informação do município... O que é o processo legislativo, por exemplo, se não um processo de tomada de decisões? O senhor imagina quais e quantas informações os vereadores precisam para a escolha da melhor alternativa para resolver um problema e, antes disso, no próprio estabelecimento de alternativas viáveis?

Atarcorub - Por favor, Dona Esperança Vitória . . .

Esperança - E a comunidade? A participação não se dá apenas como o voto! Ela pressupõe que o cidadão tenha informações par refletir, analisar e propor em caráter de igualdade sobre coisas que vão além das demandas do cotidiano imediato e da mobilização por problemas pontuais. A comunidade organizada também é responsável pela gestão local. Como planejar e elaborar orçamentos e políticas sem informação? Como ter acesso a conhecimentos específicos das diversas áreas em que tenho que atuar para fornecer bens e serviços sem informação?

Atarcorub - Estamos falando de outra informação...

Esperança (irritada) - Que outra informação?

Samantha S. - Não podemos levar a discussão para o *pedaço* de cada um. Trata-se de *enxergar* a informação em sua globalidade neste País e não na excelência de um campo ou de uma instituição. A máquina federal, por exemplo, tem uma boa quantidade de unidades produtoras, captadoras e disseminadoras de informação, mas... e daí? Uma empresa pode ter um bom produto e ser globalmente deficitária, não?

Todos estão exaustos. Hércules Pires Barbosa resolve por um intervalo.

O RETORNO: FALA MERLIN!

Hércules B. - Senhores, a questão é complexa. Temos que ter tranquilidade. Não devemos nos ater em exercícios passados. Tentemos "ver" a informação para o presente e, sobretudo, para o futuro...

Merlin F. - Eu quero recomeçar... Por que não falamos de uma proposta para bibliotecas?

Diante do espanto de todos, Merlin continua:

Merlin F. - Estou propondo que vejamos a Biblioteca como um dos elementos fundamentais no conjunto de serviços de informação que pretendemos alcançar. Estou muito longe de desejar discutir a Biblioteca marcada pelas aspirações principalmente dos membros

ditos cultos que sempre apregoaram que quem quiser "subir na vida" tem à disposição escolas e bibliotecas. Proponho que *enxerguemos* a biblioteca como estrutura de um projeto em que a informação só tem valor de verdade quando aquele que dela necessita consegue entender, se apropriar de seu conteúdo, a partir de seu próprio enfoque, a partir de seu próprio ponto de vista, a partir de seu interesse...

Atarcorub - Mas, o que o lunático do Merlin está falando agora? Nós estamos falando de informação, de produção e distribuição de conhecimento, o senhor está lembrado?

Merlin F. - Caro Atarcorub... Eu sei muito bem do que estamos falando. Sei também que o século XXI requer respostas não convencionais para que se possa avançar. A companheira Samantha está certa, é preciso uma proposta global. A sociedade toda precisa se educar para o novo contexto que estamos vivendo. Se o que pretendemos é abrir possibilidades de acesso à informação cada vez maiores, através da integração de mais informações e mais conhecimento em produtos, serviços e decisões, porque não incluir a reflexão sobre bibliotecas?

Hércules B. (interrompendo) - Onde o senhor quer chegar?

Merlin - A gestão da informação e do conhecimento é vital. Deve abranger o maior escopo possível

e contemplar a totalidade dos cidadãos... Se devemos passar do impreciso ao operacionalizável, por que até agora não falamos em biblioteca? Se todos concordamos que precisamos de um projeto global de informação, como refletir sobre ele, sem falar de biblioteca?

Atarcorub - Senhores! Todas as posições expostas aqui têm uma perspectiva macro... Reduzir a questão de informação à discussão sobre biblioteca é um pouco demais, não? Além disso é voltar a choradeira da falta de recursos humanos, financeiros, materiais...

Samantha S. - Pensando bem eu concordo com o Sr. Merlin. Se a biblioteca não é pensada como serviço essencial, deve ser vista pelo menos como serviço necessário. Temos que olhar criticamente para as estruturas em funcionamento e repensá-las descortinando - para a conjuntura do momento - seu real papel, sua verdadeira contribuição e sua possível inserção nas políticas públicas governamentais. O problema maior da biblioteca - seja especializada, escolar, universitária ou pública - é a falta de reconhecimento de sua importância e necessidade no processo educacional em particular, e no desenvolvimento econômico, social e cultural em geral.

Atarcorub - Vocês estão considerando biblioteca como resposta inovadora e criativa aos problemas de produção e difusão do conhecimento?

Merlin F. - Inovação significa também resgate, caro Atarcorub! Estamos apenas considerando que não se pode falar em política de informação sem incluir a biblioteca. Aproveitando os ventos das transformações, penso que chegou, inclusive, a hora de falar da biblioteca pública especificamente...

Hipócrates T. - Agora complicou... Que o senhor queira trazer a discussão a biblioteca especializada, a universitária ou até a escolar, eu posso compreender. Mas, a biblioteca pública?

Merlin F. - Por que não? Lembrese, caro Hipócrates que, além dessa estruturas de informação, você tem - em nosso país de proporções desconhecidas - populações de localidades com características políticas, sociais e econômicas próprias que potencialmente são público usuário de informação. Eu sei que pensar na biblioteca pública como parte de uma proposta global de informação pode parecer estranho. Afinal, cálculos pessimistas apontam a inexistência de bibliotecas em cerca de 70% das cidades e estimativas mais otimistas diminuem esse número para 50%. Na verdade, a biblioteca é até apontada como inútil inicialmente...

Atarcorub - Eu não digo isso de forma alguma! Como os alunos fariam as pesquisas escolares, não fossem essas instituições? E as crianças pobres que não podem nem comprar enciclopédias? Além disso, a biblioteca pública tem a missão de divulgar a boa leitura...

Samantha - O senhor acha que a função da biblioteca pública *pode* assim ser resumida? Ela só serve aos estudantes e aos que sabem ler?

Atarcorub - Acho que ela tem também a função, importantíssima, de promover a verdadeira cultura nacional para que os jovens passem a se defender dos meios de comunicação de massa que só veiculam *porcarta*. O que eu discuto é que se queira inserir a frequência de analfabetos ou a presença de donas de casa nesse ambiente sagrado da leitura. Ou então... de *cabeças de vento* que sugerem teatro, dança, shows e outras manifestações no espaço que deve ser do livro, da leitura.

Samantha - Sr. Atarcorub... a biblioteca escolar continua inexistente. Realmente o grande público da biblioteca pública é o estudante. O fato não é, em si mesmo, negativo, apenas se refere ao nosso país. Entretanto, não podemos comungar com aqueles que apregoam a farsa da pesquisa escolar. Sem a interação com a escola, a biblioteca é mera fornecedora de *xerox*. Não se questiona a função educacional da biblioteca pública, mas ela precisa ser reformulada para ser elemento efetivo na melhoria do processo educacional...

Esperança - E tem mais... A biblioteca é também lugar de lazer. Eu discordo do Sr. Atarcorub quanto a excluir analfabetos ou quaisquer ou-

tros segmentos. A biblioteca de Céu Azul atende o estudante, o idoso, a dona de casa, o agricultor...

Merlin - Penso que devemos trabalhar com conceitos amplos. Atarcorub é um homem culto. Entretanto, o fato de vincular cultura à erudição, restringe a função cultural da biblioteca ao mero repasse de conhecimento nesse contexto. É a cultura da comunidade? Com a instituição pode ter peso na vida cultural local, se ela não tiver nada a ver com seus habitantes? Quanto à função educacional, tão bem definida pela Sra. Samantha, ela não deve estar limitada à educação formal. A biblioteca é um serviço público financiado pelos cofres públicos, mediante pagamento de impostos... Deve ser um verdadeiro centro de informação útil a todos os segmentos e a informação pode ser oferecida através da palavra escrita e/ou quaisquer outros meios e suportes. Ela não é pública apenas porque é mantida pelo Estado.

Hércules B. - Por favor, objective mais seu discurso Sr. Merlin!

Merlin F. - Pensei que estivessemos aqui para refletir sobre um projeto realmente global e inovador para a informação...

Hércules B. - E estamos!

Merlin F. - Pensei que estivessemos aqui para discutir a informação sob enfoque social, político e cultural e não apenas sob o ponto de vista econômico ou

tecnológico...

Hércules B. - E estamos, Sr. Merlin! Para o Estado, a informação é recurso, é serviço, é mercadoria, é fonte de emprego... Pensamos em tecnologia de informação por ser ela a chave que possibilita a difusão. No entanto, isso não elimina o reconhecimento da importância do acesso à informação como fator de melhoria da qualidade de vida; do uso e liberdade de informação como essencial para o redesenho do Estado; da compreensão do valor cultural da informação...

Merlin F. - Se reconhecemos esses aspectos todos... Se falamos em coisas como descentralização; Estado em rede; novo estilo gerencial; reinvenção do Estado com poder real do cidadão etc, etc, por que não relacionar a questão da informação também com biblioteca pública que pode funcionar como uma verdadeira agência local de captação, processamento e disseminação de informações, além de educar o indivíduo na arte de informar-se? Por que não pensamos na biblioteca que atenda a todas as camadas da população - letrada ou não - assumindo sua validade social através de suas funções de fornecimento de informações de utilidade para o dia-a-dia do cidadão? Por que não refletimos sobre os limites traçados pela realidade - baseados na noção racional e mais atual de serviço público - e compreendemos, de uma vez por todas, que nosso

país não precisa apenas de bibliotecas em instituições de pesquisa?

Silêncio. Reflexão. O coordenador solicita manifestações do grupo.

Samantha - Se o Estado deve modificar suas infraestruturas de informação - pessoal, instituições, políticas governamentais e atitudes - em relação à captação e distribuição, por que não? Se investir na produção de informação através das atividades de pesquisa e desenvolvimento e na ampla distribuição de informação através da educação (formal e não formal) pode ser o único meio para permitir melhoria contínua na qualidade de vida... Por que não?

D. Gouvêa - Se é importante que sejam identificadas e corrigidas as situações que conduzem ao não uso ou ao uso ineficiente de informações, seja pela falta de disponibilidade de informações necessárias, seja pela não confiabilidade das informações e/ou pela forma inadequada de apresentá-las... Por que não?

Esperança - Se considerarmos importante o estabelecimento de política pública de comunicação entre administração e comunidade no mesmo patamar das outras políticas... Por que não?

Hipócrates T. - Se isso contribui para a articulação entre as instituições produtoras, geradoras e disseminadoras de informações para a ampliação do público a ser

atingido... Por que não?
Hércules B. - (buscando consenso) - E o senhor, Atarcorub?

Atarcorub - É muito *se* para o meu gosto... Entretanto, se as proposições levam ao objetivo maior de formular uma política global de informação... Por que não?

Bibliografia

BOTELHO, Tania M. e COSTA, Sely Marcia de Souza. O espaço quartenário no setor da informação: significado e perspectivas. Revista de Informação Legislativa: Brasília, 28 (112) : 457-74, out./dez. 1991.

KLIKSBERG, Bernardo. Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para discussão. Revista de Administração Pública: Rio de Janeiro, 28(3):5-25, jul./set. 1994.

SALGADO, Sílvia Regina da Costa. Um usuário muito especial: a informação enquanto recurso para a administração municipal. Dissertação de mestrado apresentada à Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo. São Paulo: Eca/USP, 1989.

Resumen

UN TEXTO Y VARIOS
PERSONAJES: UN PROYECTO DE
INFORMACIÓN EN DISCUSIÓN

Describe el foro imaginario donde son señalados diversos aspectos de la discusión de un proyecto de información para un país ficticio a principios del siglo XXI. A través del discurso de los

personajes, presenta la pluralidad de conceptos que caracteriza ese debate: de la difusión del conocimiento científico-tecnológico a la amplia disponibilidad de informaciones de interés de los diversos segmentos de la sociedad civil.

Abstract

ONE TEXT AND MANY
CHARACTERS: A PROJECT OF
INFORMATION IN DISCUSSION

Paper describes the imaginary forum in which many aspects of discussion on a project of information are pointed for a fictitious country in the early XXI Century. Through the discussions of the characters, it presents the plurality of concepts which characterize the debate - the diffusion of scientific and technological knowledge by broadening the availability of information that interests the sectors of society.

Sílvia R. Costa Salgado é gerente
de informação e documentação
da Fundação Prefeito Faria
Lima.

NOVO HORIZONTE DE VALORIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

Ruy Fabiano

Desde o fim do regime militar, em 1985, e mais ainda após o fim da Guerra Fria, em 1988, com a queda do Muro de Berlim, as Forças Armadas brasileiras foram postas na berlinda.

Passaram a ser questionadas em numerosos aspectos acerca de sua destinação, havendo mesmo quem indagasse se ainda faziam sentido, num mundo em que a guerra ideológica havia sido banida e a guerra convencional definitivamente substituída pela guerra tecnológica.

A equação simplória era assim posta: se houver guerra, nossas Forças Armadas não têm como enfrentar a tecnologia implacável dos inimigos do Primeiro Mundo. Se não houver guerra, menos sentido ainda faria sustentar exércitos e armamentos, desperdiçando recursos que podem ser melhor empregados na educação e saúde públicas, sobretudo num país pobre e carente de tudo como o Brasil.

Esse raciocínio chegou a ser explicitado, com todas as letras, pelo ex-presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, que exerceu fun-

As múltiplas transformações geopolíticas do planeta, ditadas pelo avanço tecnológico, o fim da Guerra Fria e a globalização das economias, re colocam em exame o conceito de soberania, mas não eliminam o papel das Forças Armadas. No Brasil, além de sua missão essencial - de defesa da integridade do território -, as Forças Armadas exercem numerosas funções complementares, sobretudo no campo social. Presentemente, empenham-se num processo de reciclagem - de tecnologias, métodos e de pessoal -, de modo a melhor atender as crescentes demandas que a sociedade lhes impõe.

ções de comando junto à Secretaria de Defesa dos Estados Unidos, no governo de George Bush. Chegou a propor que os exércitos do Terceiro Mundo se transformassem em polícias, voltadas exclusivamente ao combate ao narcotráfico. Quanto aos eventuais inimigos externos, bastaria pedir socorro aos Estados Unidos, a polícia do planeta, e tudo estaria resolvido, sem maiores problemas. Simples, não?

A Guerra do Golfo, segundo esse raciocínio, teria mostrado a

inutilidade do aparato bélico convencional diante da alta tecnologia dos mísseis controlados por chips de alta precisão. Os Estados Unidos deram um passeio nos exércitos bem-treinados e equipados de Saddam Hussein, submetidos a formidável vexame logístico.

Analogia

Diante do espetáculo arrasador oferecido pelas câmeras de TV, a indagação tornou-se inevitável: o que aconteceria se fosse conosco? O que poderíamos concretamente fazer se, por hipótese, os Estados Unidos desejassem dominar a Amazônia? Do ponto de vista operacional, pouca coisa. Não temos, afinal, o mesmo aparato tecnológico. Mas, do ponto de vista político, é melhor ter forças armadas débeis que simplesmente não tê-las.

Um país sem forças armadas é, em si, um paradoxo, pois que estas são um de seus mais expressivos símbolos de soberania. Ter forças armadas não significa que se vá guerrear. O princípio clássico, aliás, é inverso: "Se queres a paz, prepara-te para a guerra", é o lema dos exércitos. A Suíça, por exemplo, se tivesse, por hipótese, que se defrontar com a Inglaterra ou Estados Unidos - ou mesmo com o Iraque de Saddam Hussein -, seria certamente dizimada do ponto de vista operacional.

Aplicado o raciocínio de McNamara, a Suíça, diante dessa fria realidade tecnológica, dispensaria seus soldados - inclusive os que prestam guarda simbólica junto ao Vaticano - e iria cuidar apenas de fabricar relógios e chocolates e incrementar seus bancos com contas secretas. Não gastaria dinheiro com a manutenção de soldados inúteis.

Só que tal não acontece. Com toda a sua fragilidade operacional e tecnológica, lá estão as forças armadas suíças, a simbolizar a soberania daquele minúsculo país. Quem quiser afrontá-las, terá que arcar com o ônus moral do massacre diante da opinião mundial - e sobretudo da história.

Cobiça

 exemplo suíço pode ser transposto para numerosos outros países: Paraguai, Uruguai, Namíbia, Coreia, Bélgica, Hungria - e, claro, Brasil. O que nos diferencia desses e de outros países sem tecnologia bélica de última geração são alguns fatores fundamentais: extensão territorial, importância geo-política, população, pluralidade étnico-cultural, entre outros. Em português claro, há razões bem mais relevantes para que o Brasil desperte hoje a cobiça internacional que qualquer outro país do chamado Terceiro ou mesmo Segundo Mundo.

Eis, então, que vivemos um paradoxo: internamente, desprestigiamos as Forças armadas, tratando-as mal, do ponto de vista orçamentário, o que se traduz em equipamentos bélicos precários e contingente humano mal-remunerado; porém, mais que nunca, dadas as circunstâncias geopolíticas presentes, internas e externas, necessitamos dramaticamente de seus serviços.

Demandas

Esse é o dilema maior das instituições militares brasileiras no presente: torna-se cada vez maior e mais exigente a demanda por seus serviços, sem a contrapartida óbvia da melhoria de suas condições de trabalho. Aí merece realce um aspecto que valoriza sobremodo o papel político-institucional das Forças Armadas brasileiras: o âmbito cada vez maior de suas atividades complementares.

Como se sabe - e sobretudo em um país pobre e com as peculiaridades territoriais do Brasil -, as Forças Armadas incorporam dois tipos básicos de atividade: a essencial, que consiste na defesa da integridade do território e da soberania nacionais; e a complementar, que se traduz nas numerosas ações de apoio às demais instituições do país, sobretudo na área social.

Exemplos? Somente em 1994, as Forças Armadas - o Exército, sobretudo - tiveram papel de destaque em duas importantes iniciativas. A

primeira: distribuição emergencial de alimentos. A segunda: a execução do convênio entre os governos federal e estadual do Rio de Janeiro, com o fim de combater o narcotráfico.

No primeiro caso, tratou-se da maior operação de distribuição de alimentos do mundo, segundo avaliação da Coordenação Nacional Executiva do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), pois que atendeu a uma população de dez milhões de pessoas - equivalente a toda a população de Portugal -, numa faixa territorial maior que a Europa Ocidental: Nordeste, norte de Minas, leste do Maranhão.

No segundo caso, a Operação Rio, ainda em curso, está exigindo, além de equipamentos e mão-de-obra, sofisticada logística, pois que não se trata de operação de guerra convencional e sim de polícia, em que o inimigo é enfrentado a céu aberto, sob as vistas da população civil, cuja integridade tem de ser preservada.

Não apenas: cabe ao Comando Militar do Leste a responsabilidade adicional pelo saneamento das polícias civil e militar, cujo comprometimento com o crime organizado as inviabilizou temporariamente para o cumprimento de sua missão institucional.

Esses dois episódios serviram para esvaziar a discussão acerca da inutilidade de forças armadas em país pobre, sem tradição guerreira. O

crime organizado do Rio tem como matriz a precariedade da guarda das fronteiras, por onde passam o tóxico e o armamento pesado dos bandidos. Essa tarefa cabe primordialmente às Forças Armadas (ainda que em parceria com a Polícia Federal e a Receita Federal) e exige volumosos recursos, dadas as dimensões e complexidade geográficas do país.

E mais: cresce a influência do Brasil no âmbito internacional, o que o leva a ser requisitado, com frequência cada vez maior, a participar de forças militares de paz, sob o comando da ONU. Isso produz contrapartidas importantes, inclusive na área econômica e diplomática, de que o Brasil tem sabido tirar proveito. Mais um campo de ação em que a presença militar ganha realce.

Para que tenha bons serviços nessa área, a sociedade brasileira, por meio de seus governantes, precisa viabilizar o reequipamento da instituição militar e melhor remunerar seus efetivos. Para isso, precisa aumentar sua participação no Orçamento da União, que, desde o fim do regime militar, caiu substancialmente.

Com todo o desgaste e desprestígio que sofreram pelo prolongamento do exercício direto e autoritário do poder, nos anos pós-64, as Forças Armadas jamais perderam a reputação de reserva de contingência da sociedade.

É preciso garantir a integridade da troca da moeda em todo o território nacional para viabilizar o Plano Real? Chama-se, então, o Exército para cuidar do assunto. Há necessidade urgente de recapear as estradas e as empreiteiras, envolvidas em diversas ações de corrupção, não merecem confiança? Convoque-se o Batalhão de Engenharia do Exército. A administração pública está liquidada pela ação predatória do Governo Collor e precisam ser removidos os focos de corrupção interna? Nomeia-se um general (Romildo Canhim) para ministro-chefe da Secretaria da Administração Federal. A polícia carioca não dá conta dos bandidos? Chama-se os militares.

E assim por diante, numa cadeia infundável de exemplos, que confirmam a atualidade da presença das instituições militares no Brasil.

Futuro

Para atender a essa nova realidade institucional, cada vez mais complexa diante das vertiginosas transformações do mundo de hoje, as Forças Armadas brasileiras começam a rever posturas e padrões de serviços. O Exército, a maior e mais representativa das três Forças, saiu na frente. Promoveu, em setembro, seminário interno, intitulado "Exército 2000", cujo objetivo é iniciar estudos para ampla reciclagem de mão-de-obra.

Na primeira parte do seminário, convidou gente influente da sociedade civil - intelectuais, políticos, economistas. Na segunda parte, ouviu especialistas de exércitos de outros países, que já passaram por reciclagem semelhante: Estados Unidos, Inglaterra, França, Portugal etc.

O que se pretende reciclar? Muita coisa. Num mundo transformado pela tecnologia - cujo poder não está apenas na capacidade destrutiva no campo do material bélico, mas sobretudo na velocidade e eficiência que dá à informação e à organização estrutural -, impossível manter as coisas como dantes. Como lidar com a questão da soberania, num mundo em que as economias se globalizam e referenciais como a moeda tendem a se internacionalizar?

São perguntas que desafiam a lógica militar clássica, mas estão longe de inviabilizá-la. O Estado-Maior do Exército, sua instância formuladora de estratégias, detecta quatro aspectos sobre os quais pretende concentrar o processo de transformação e modernização de sua estrutura, de modo a adequar-se para melhor cumprir sua função institucional, no futuro que já chegou:

1. Estrutura Organizacional - Adoção de técnicas modernas de gerenciamento, como a Gestão da Qualidade Total, de modo a racionalizar serviços e incorporar tecnologias.

2. Estrutura de Pessoal - Adotar políticas que valorizam a profissão (já incluída a família do militar).

3. Estrutura de Material - Absorver novas concepções de logística, atualizar massa crítica na área tecnológica, apoiando o desenvolvimento de projetos e aquisição de material.

4. Adestramento - Preparar recursos humanos para lidar com essas novas realidades e, sobretudo, adestrá-los para as novas concepções logísticas decorrentes da aquisição de novas tecnologias. É preciso, quanto a isto, reciclar os colégios militares e interiorizá-los, mantendo-os como estabelecimentos-modelo de ensino, mas em sintonia com os novos tempos.

Esse esforço de modernização do Exército passa, segundo dois estrategistas de seu Estado-Maior, general-de-divisão Gilberto Alfama Bandeira (3º subchefe) e general-de-brigada Synésio Scofano Fernandes (assessor para Assuntos de Ensino e Modernização) pela criação de um núcleo de excelência, que consistirá num conjunto de órgãos, no qual se façam investimentos mais expressivos em pessoal e em meios: os institutos de pesquisa, as escolas de formação, especialização, aperfeiçoamento e altos estudos, além das diversas unidades de pronto emprego, incluindo a aviação do Exército.

Com isso, pretende-se suprir deficiências estruturais de correntes da precariedade de recursos e atingir, num prazo relativamente curto, os seguintes objetivos:

1. manter força de pronta resposta, capaz de atender com presteza e eficácia a eventuais ameaças.
2. conservar, dentro da estratégia de dissuasão, poder de combate capaz de desestimular eventuais antagonistas.
3. possibilitar ao país atender compromissos internacionais.
4. reduzir o hiato tecnológico em relação a exércitos mais modernos.
5. manter os efetivos motivados para a necessidade de contínuo aperfeiçoamento profissional.
6. servir de centro irradiador de novas técnicas e táticas para a totalidade da instituição.

O objetivo, num prazo mais longo, é que a qualidade inicialmente obtida com esse núcleo de excelência alcance todas as Forças Armadas. Uma coisa é certa: sem elas, não há soberania ou paz social. Mas, para que cumpram bem essa missão, precisam estar em sintonia com as crescentes demandas de um mundo em mutação, que a cada três anos dobra o volume de conhecimento tecnológico acumulado e exige aperfeiçoamento profissional

constante de todas as instituições. No ritmo possível, o Brasil acompanha esse processo. E, ao que parece, ninguém mais, de boa fé, perde tempo discutindo se as Forças Armadas são ou não necessárias. Discute-se, sim, como torná-las aptas, daqui para a frente, para atender a tantas necessidades institucionais.

Resumen

NUEVO HORIZONTE DE VALORIZACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS

Los múltiples cambios geopolíticos del planeta, dictados por el avance tecnológico, el término de la Guerra Fría y la globalización de las economías, ponen nuevamente en análisis el concepto de soberanía, pero no eliminan el papel de las Fuerzas Armadas. En Brasil, además de su misión esencial - de defensa de la integridad del territorio -, las Fuerzas Armadas ejercen numerosas funciones complementarias, sobre todo en el campo social. Presentemente, se empeñan en un proceso de reciclaje - de tecnologías, métodos y de personal -, para atender mejor las crecientes demandas que les impone la sociedad.

Abstract**NEW HORIZONS FOR
INCREASED VALUE ON THE
ARMED FORCES**

The multiple geopolitical changes in the world, dictated by technological advances, the end of the Cold War and globalization of economies, call for a new examination of the concept of sovereignty, but do not eliminate the role of the Armed Forces. In Brazil, besides their essential mission of defending the national territory, the Armed Forces carry out many complementary duties, especially in the area of social work. Currently, they are working on a recycling process - of technologies, methods and personnel -, in order to better meet the growing demands made on them by society.

Ruy Fabiano é editorialista do
Correio Braziliense.

A QUESTÃO FEDERATIVA E A REFORMA FISCAL

Fundação Getúlio Vargas - FGV*

Objetivo

Dar transparência e confiabilidade à análise do impacto de propostas de Reforma Fiscal, do ponto de vista de suas implicações regionais e federativas, com o propósito de subsidiar a negociação política necessária à aprovação de uma Reforma, cuja amplitude e profundidade esteja de acordo com reclamos e as expectativas dos mais distintos segmentos da sociedade brasileira.

Justificativa

Tem sido cabalmente demonstrado, nos últimos anos, que a decantada Reforma Fiscal não carece de boas idéias e nem da formulação de propostas consistentes. Inúmeras Comissões encarregadas da elaboração de projetos a respeito, no âmbito do Executivo e do Legislativo, desempenharam a contento a tarefa para a qual foram constituídas. Entidades de classe, profissionais liberais e especialistas na matéria têm divulgado, com insistência, preciosas recomendações a respeito.

Incontáveis congressos, reuniões e seminários têm sido organizados em todo o país, para debater este tema. Não obstante toda essa mobilização, perdura o impasse que tem impedido a obtenção de resultados concretos a respeito. Cada tentativa de Reforma acaba produzindo mais um mal feito remendo.

A questão federativa e os interesses regionais estão no cerne dos conflitos de interesses de cuja solução depende a obtenção de resultados satisfatórios no terreno da Reforma Fiscal. Não adianta insistir na tese de que a Constituição de 1988 provocou um desequilíbrio na repartição de recursos ao redistribuir as receitas sem fazer o mesmo com os encargos. A raiz do impasse está na ausência de um prévio entendimento sobre um novo modelo de federalismo fiscal que leve em conta a redefinição do papel do Estado e as exigências de racionalização do sistema tributário, de integração competitiva da economia brasileira ao mundo moderno, e de enfrentamento das enormes disparidades regionais e sociais.

A negociação das propostas de Reforma Fiscal à luz dos interes-

ses federativos e regionais padece de um grave problema: a falta de confiabilidade das análises que são feitas para demonstrar o resultado esperado das diversas alternativas conhecidas. Como se sabe, o impasse surge da análise dos números. De um lado, a precariedade da base estatística sobre a qual assentam-se as previsões de impacto de projetos de Reforma Fiscal levanta sérias suspeitas sobre os resultados anunciados. De outro, a utilização de procedimentos metodológicos distintos, mais adequados aos particulares interesses de cada uma das partes envolvidas, contribui para resultados que, em alguns casos, chegam a ser absolutamente divergentes. A mútua desconfiança nos números que cada parte traz à mesa de negociações inibe o avanço de qualquer proposta que acarrete modificações na estrutura tributária vigente. Não é por acaso que a mais recente tentativa nesse campo terminou com um acordo que se resumiu à criação de um novo tributo.

A confiabilidade das estimativas de impacto da Reforma Fiscal pretendida é fundamental para o avanço das negociações. Para tanto, é indispensável iniciar um trabalho de harmonização de metodologias e de unificação da base estatística utilizada na quantificação. Essa não é, todavia, uma tarefa a ser feita isoladamente. Para ser bem sucedida ela requer um esforço conjunto dos principais atores que têm influência decisiva no desfecho

do progresso de Reforma Fiscal. A presente proposta visa criar as condições necessárias para a execução da tarefa pretendida.

Conteúdo

Não se trata de elaborar novas propostas, mas sim de avaliar alternativa que permite conciliar os objetivos de simplificação e racionalização do sistema tributário brasileiro com as exigências de equilíbrio do sistema federativo e de redução das disparidades regionais. O menu de opções contido nos vários projetos de Emenda Constitucional ao capítulo tributário da Constituição já submetidos ao Congresso Nacional é bastante variado. Trata-se, assim, de trabalhar na linha de um entendimento comum sobre méritos das propostas conhecidas, buscando construir a alternativa que minimize os conflitos que têm impedido, até agora, aprovação de uma efetiva Reforma Fiscal.

Assim, o trabalho a ser realizado contempla:

- a) a organização de um banco de dados comum para a análise do impacto das propostas de Reforma Fiscal;
- b) o livre acesso de todas as partes interessadas a este banco de dados;
- c) a análise dos procedimentos metodológicos utilizados nas esti-

mativas dos impactos das alternativas de Reforma;

d) a busca de uma metodologia aceita pela maioria das partes, para proceder à referida avaliação;

e) a busca de uma solução factível para o problema da descentralização de encargos;

f) o mapeamento dos conflitos e a identificação das margens de manobra que podem facilitar a indispensável negociação.

Execução

A execução do trabalho proposto requer a organização de um grupo técnico, de caráter permanente (até a conclusão da revisão constitucional), composto por profissionais ligados ao Congresso Nacional, ao Poder Executivo da União, estados e municípios, a instituições de pesquisa e a entidades que congregam empresários e trabalhadores. O grupo será formado por técnicos de reconhecida experiência na área fiscal. As atividades desse grupo serão coordenadas por uma reduzida equipe de consultores, a ser especialmente constituída para esse fim, e poderão contar com a participação eventual de outros profissionais.

O grupo reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês para analisar os assuntos sugeridos em pauta previamente elaborada pelos consultores-coordenadores.

Reuniões extraordinárias serão convocadas quando necessário.

Cada participante do grupo deverá contar com o apoio das respectivas instituições para executar as tarefas acordadas em cada reunião. Caberá à coordenação do projeto a tarefa de organizar e conduzir as reuniões e desenvolver as demais atividades necessárias ao bom andamento dos trabalhos. O resultado do trabalho será reunido pelo grupo de coordenação e disseminado entre todos os interessados sob a forma de notas.

* Realização: Escola Brasileira de Administração Pública EBAP/FVG (pesquisador: Fernando Rezende).

ESTUDO EXPLORATÓRIO DAS FUNÇÕES GERENCIAIS NO SETOR PÚBLICO

Instituto Estadual de Desenvolvimento de Recursos Humanos - IEDRHU/MG*

Para que se possam montar programas de capacitação gerencial ou de análise de desempenho da atividade dos gerentes, visando a melhorias na administração do serviço público é necessário que se estabeleça o conhecimento da atividade gerencial pública sob os dois aspectos: teórico e prático. É por isso que o objetivo geral da pesquisa conduzida pelo IEDRHU, que coordena o Comitê de Capacitação Gerencial do Fórum Permanente de Recursos Humanos no Setor Público (comitê esse que reúne os estados de Minas Gerais, Ceará, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco, Paraná e o Distrito Federal), foi o estabelecimento desse conhecimento. A pesquisa teórica, concretizada, deixou um quadro de pontos positivos e negativos a respeito do exercício das funções gerenciais, de acordo com o desenvolvimento e a prática da teoria administrativa em geral, através das diferentes abordagens que tenha assumido na história deste século XX. O quadro foi completado pela consideração da realidade administrativa pública no Brasil. Tudo isso pesquisado em obras de autores abalizados.

Deste modo chegou-se a uma conclusão sistemática dos princípios da administração pública.

Princípios fundamentais concluídos:

A - Princípios pelos quais a administração pública é administrada:

I - DA COMPREENSÃO - A visão que o gerente precisa ter das estratégias e dos objetivos do setor público.

II - DA SITUAÇÃO - O papel e as competências de que o gerente público precisa se imbuir.

III - DA RAZÃO - As capacidades científico-técnicas que o gerente público precisa ter adquirido ou adquirir.

IV - DA AÇÃO - O dinamismo necessário do gerente para a eficiência e a eficácia do serviço público.

V - DA REALIZAÇÃO - A contribuição que o gerente precisa dar para a realização pessoal sua e dos subordinados, no serviço público.

VI - DA PARTICIPAÇÃO - A disposição que precisa ter o gerente de promover a cooperação de todos com o serviço de cada um.

VII - DA TRANSFORMAÇÃO - O empenho necessário do gerente para que haja mudanças e melhorias contínuas no serviço público.

B - Princípios pelos quais a administração pública é pública:

VIII - DA LEGALIDADE - O dever que tem o gerente público de atuar a partir da lei e de acordo com ela.

IX - DA FINALIDADE - O dever que tem o gerente público de atuar no benefício de todos os cidadãos.

X - DA IMPESSOALIDADE - A obrigação que o gerente tem de não agir em causa própria ou de grupos, no serviço público.

XI - DA MORALIDADE - O dever que tem o gerente público de sensibilizar-se em conduzir ações e atitudes para servir o cidadão.

XII - DA PUBLICIDADE - O dever e a necessidade de o gerente público tornar públicos seus atos e publicá-los nos diários oficiais.

Esses princípios fundamentais foram explicitados em 60 princípios mais específicos, distribuídos pelas quatro funções administrativas consideradas.

Com base nesta pesquisa bibliográfica, foi elaborado um questionário prático de como gerentes públicos desempenham suas funções. Esse instrumento de coleta de dados foi aplicado em diversos estados brasileiros e no Distrito Federal, que integram o Comitê, tendo sido eleitos, para isso e por razões práticas, os setores da Administração e da Saúde. Dados foram recebidos dos estados da Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco e do Distrito Federal.

A análise dos questionários recebidos foi feita por Secretarias (Administração e Saúde) e por estados (recebidos), em três níveis. O primeiro, mais geral, se referiu ao agrupamento das questões, pelas quatro funções administrativas, admitidas na pesquisa teórica. Da quantificação das alternativas das questões, sob esse enfoque, resultaram gráficos mais genéricos das funções gerenciais, a serem analisados e interpretados. No segundo, um nível intermediário, o agrupamento das questões foi feito sob a base dos princípios gerais da administração pública, concluídos na pesquisa teórica. Foram utilizados quadros de frequência, para análise e interpretação. O terceiro nível agrupou, mais especificamente, por Secretaria, questão por questão, resultando análises e interpretações mais detalhadas, baseadas também nos princípios explicitados da pesquisa teórica.

Dentro de cada nível, conclusões foram tiradas. A primeira delas, advinda do primeiro nível de análise, é que os gerentes estão necessitando urgentemente de treinamento e desenvolvimento gerencial, enfatizando-se a compreensão que se deve ter das funções gerenciais no setor público, como sua competência técnica. É preciso, pois, que se caminhe para a admissão de gerentes baseada em cursos e concursos que evidenciem essas funções administrativas. Da análise intermediária clarearam-se os princípios fundamentais que precisavam ser melhor considerados pelas Secretarias dos diversos estados, em programas de capacitação gerencial. Do terceiro nível de análise, as conclusões referiram-se ao conteúdo, por questões, em que as Secretarias precisavam, uma por uma, refletir, por ocasião dos cursos, reuniões ou tratamentos de capacitação gerencial. Além disso, levando-se em conta as respostas não corretas (de acordo com a pesquisa teórica) cuja frequência foi maior em todas as Secretarias, puderam ser relacionados itens gerais muito importantes para reflexão nos programas de capacitação, tais como: a sensibilização que o gerente precisa ter para sugestões e participação de todos os servidores; a competência do gerente que, necessariamente, não é só técnica, mas também ética concomitantemente; cursos e treinamentos não só para os subordinados, mas especialmente para os

gerentes; a necessidade do trabalho em conjunto e comunicativo entre os gerentes e entre estes e os outros servidores; a visão necessária do ambiente de atuação para que se estabeleçam as devidas prioridades no serviço público; o que o gerente público precisa ponderar, em questão de custo-benefício, é o melhor serviço prestado; a necessidade de pesquisas científicas no serviço público; mudanças e melhorias precisam ser sempre levadas a efeito no serviço público, pelo bem dos cidadãos.

Concluindo, percebe-se pelos resultados apurados que a extensão da pesquisa para todos os estados da Federação e para todas as Secretarias de Estado resultará em valiosa contribuição para o aprimoramento da administração pública, posto que gerentes bem preparados são essenciais para a efetiva prestação de serviços públicos à sociedade brasileira.

* Realização: Comitê de Capacitação Gerencial do Fórum Permanente de Recursos Humanos no Setor Público (pesquisadores: José Wenceslau de Carvalho e Cristiano Lúcio de Souza).

PARTICIPAÇÃO POPULAR NOS GOVERNOS LOCAIS

Suzana Moura

Trata-se de uma publicação do Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Pólis - em parceria com outras duas ONGs que integram a coordenação do Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais Democráticas - Instituto Cajamar e FASE/SP.

É uma coletânea de textos que abordam a questão da participação popular na gestão municipal e temas correlatos, tais como cidadania e democracia. Parte dos textos resulta de exposições feitas em seminários e outra foi produzida diretamente por pesquisadores e assessores com estudos e atuação nas áreas dos movimentos sociais e/ou do governo local.

Na apresentação, a coordenação do Fórum citado esclarece que a coletânea traz algumas das reflexões presentes nos debates que vem realizando desde 1990, quando da sua constituição.

Cabe registrar que este se coloca enquanto um "espaço de sistematização de experiências e intercâmbio" entre prefeituras, movimen-

tos sociais, partidos, entidades de assessoria e pesquisadores, visando, ainda, a "elaboração de novos paradigmas sobre a democratização das relações das administrações com a sociedade local".

Em vista disso, compreende-se o viés comum que os artigos apresentam: um olhar sobre os temas em foco claramente engajado numa perspectiva de alargamento da democracia ou de "democratização radical" do estado e da sociedade, como afirmam alguns autores. Daí, também, o corte marcadamente prospectivo e a referência empírica em experiências recentes dos movimentos sociais urbanos e de governos municipais no Brasil, que são apresentados como integrantes do mesmo campo "democrático e popular".

Os textos de Celso Daniel, Silvio Caccia Bava, Renata Villas-Bôas e Pedro Pontual trazem uma abordagem mais direta da temática da participação popular no governo local, diferenciando-se quanto aos aspectos tratados e a amplitude.

Maria Vitoria Benevides e Vera Telles enfocam a questão a partir de temas próximos, cidadania e

relações Estado-sociedade e público-privado.

Em "Gestão Local e Participação da Sociedade", Celso Daniel chama a atenção para a necessidade de atualização do debate sobre o tema, acumulado na década de 80, tendo em vista as "novas experiências" desenvolvidas nesses primeiros anos de 90 e alguns elementos da conjuntura que se tornaram, agora, mais visíveis. Quais são esses elementos? A "hegemonia do neoliberalismo", no Brasil. A perda de referências entre a esquerda e a afirmação da idéia de democracia enquanto "valor estratégico", como um novo paradigma para segmentos desse campo. E o aprofundamento da crise do nacional-desenvolvimentismo.

O autor (re)coloca, então, o tema da participação como "constitutivo de uma proposta de gestão pública no âmbito de um novo modelo de desenvolvimento", sendo uma referência para o "alargamento do espaço público" e a transparência nas relações público-privado. A partir daí, desenvolve uma série de aspectos que são apresentados como centrais no debate atual, dentre eles: a própria imprecisão do termo "popular", tendo em vista que a participação/interlocução vem sendo e "deve ser" ampliada para o conjunto dos "cidadãos"; a limitação e delimitação das esferas do Estado e da Sociedade; a questão da partilha de poder envolvendo o processo decisório e outras dimensões da gestão pública local;

e, a necessária combinação entre democracia representativa e democracia participativa.

A diversidade de atores e formas de exercício da participação no governo local é, também, um aspecto ressaltado por Celso Daniel, assim como por Renata Villas-Bôas. Esta aborda especificamente a problemática dos canais de participação popular.

Segundo a autora citada, as experiências realizadas nos últimos anos evidenciam que há diferentes níveis, modalidades e canais de participação, em função do âmbito de ação do governo de que se trata e da realidade local, não sendo possível "reduzi-las a uma única receita de organização". Destaca, então, alguns elementos a respeito da composição, caráter e da polêmica quanto a institucionalização dos canais.

Pedro Pontual traz para o debate a preocupação com a "pedagogia", abordando o que seriam as bases de uma ação educativa - num sentido amplo, não escolar - nos processos participativos no âmbito da gestão pública local. De acordo com o autor não basta a criação de canais, o que tem sido evidenciado com um "certo desencanto" com experiências desenvolvidas no período recente.

Em "Democracia e Poder Local", Silvio Caccia Bava destaca a participação como uma meta de governos municipais democráticos no

Brasil e procura diferenciar este enfoque, do liberal e de outro, que se pode denominar de utilitarista. O autor insere a questão da participação num quadro mais amplo onde situa o que seriam as novas coordenadas do debate no cenário atual: a centralidade da questão social; a atuação mais propositiva dos atores do campo democrático e popular; e a ampliação da pauta de atuação das prefeituras democráticas, inclusive no plano do desenvolvimento econômico.

O tema da cidadania é abordado mais amplamente por Maria Vitória Benevides, que traz para o debate um conceito que resgata o sentido etimológico e histórico do termo. Ou seja, cidadania como participação ativa na pólis (ou na res pública), o espaço público para decisões coletivas. Essa perspectiva, que ressurgiu na Revolução Francesa com a polarização entre democracia representativa e direta, é retomada no debate atual.

A autora analisa, então, as possibilidades de implementação dos mecanismos constitucionais de participação direta - o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular de lei. Estes mecanismos permitiriam, no contexto atual, a expressão da cidadania ativa, corrigindo os esquemas tradicionais de representação política. Tal construção requer, no entanto, um intenso trabalho de educação política e de enfrentamento às desigualdades sociais.

Em "Sociedade Civil, Direitos e Cidadania", Vera Telles procura identificar práticas emergentes que apontem as possibilidades de articulação entre modernidade e cidadania. O "novo", segundo a autora, estaria na sociedade civil - nas redes de movimentos e organizações que transformam necessidades e carências em direitos no cenário público.

Nessa perspectiva o Estado, também, tem um papel fundamental pois o desafio da modernidade com a cidadania passa pela invenção, negociação e pactuação de novas regras "que garantam a universalidade dos direitos. Só que essa construção requer novas formas de relação entre Estado e Sociedade - arenas públicas que possibilitem a negociação democrática de regras de equidade nos usos dos recursos público". A partir dessas colocações a autora discute as virtualidades desses novos espaços e o papel do poder local nesse processo.

Assim como no artigo anterior, neste último são explícitas as referências ao modelo helênico de esfera pública - a democracia da pólis e da res pública. Além da idéia de cidadania ativa, reafirma-se aqui o princípio da alteridade - o reconhecimento do outro e da diferença - e a noção de espaço público para além do Estado, ao incorporar a presença e participação dos cidadãos. Embora pouco explícitas essas referências perpassam os outros artigos, possivelmente por

compartilharem de uma mesmo ideário, a democracia como valor estratégico, conforme aponta Celso Daniel.

A recolocação do debate sobre a questão da participação popular na gestão local ou, mais precisamente, das formas de interação entre Estado e Sociedade, mostra, assim, sua atualidade e pertinência. E esta publicação traz algumas contribuições para esse debate que refluíu nos últimos anos.

Participação Popular nos Governos Locais. Renata Villas-Bôas (org) Publicações Pólis, SP, 1994, n° 14 (80 p.).

Resenha elaborada por Suzana Moura, pesquisadora do Núcleo de Pós-Graduação em Administração - NPGA/UFBA.

LICITAÇÕES E CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Lei Nº 8.666/93 - Atualizada

Oswaldo Henrique Pinto de Farias

A Lei nº 8.666/93 trouxe significativas alterações nas normas que regem as licitações e contratos da administração pública. Inspirada no Decreto Lei nº 2.300/86 e suas modificações, objetiva regulamentar o preceito erigido como um verdadeiro princípio constitucional da licitação: Inciso XXI do Artigo 37 da CF.

Refletindo sobre as dúvidas e divergências surgidas na aplicação desta legislação no processo licitatório, o autor analisa a Lei propriamente dita e os instrumentos legais que a atualizaram (Leis nos 8.880 e 8.883/94), propondo alternativas de solução.

Na primeira parte da obra são apresentadas as inovações trazidas pela nova Lei. Nos comentários são discutidos e analisados de forma clara, didática e inédita, conteúdos conexos de significativa importância para o planejamento e execução do processo licitatório. Destacam-se dentre outros a apresentação de modelos de caracterização de inexigibilidade e de dispensa de licitação; forma esquemática da estrutura do balanço patrimonial,

para fins de análise da capacidade de pagamento dos licitantes; discriminação dos tipos de licitação como fator de julgamento da melhor oferta; didática da atualização monetária, incluindo metodologia de cálculos, acumulações de índices e atualização financeira com utilização de calculadoras financeiras; os reflexos do Plano de Estabilização Econômica nas licitações e contratos administrativos; e legislação sobre crimes contra a administração pública.

Nesses comentários o autor expressa sua opinião a respeito de temas por demais controversos:

1. As aquisições diretas com dispensa de licitação em função do seu valor "não necessitam de ratificação da autoridade superior, nem de publicação para sua eficácia." Basta que o proponente caracterize a dispensa, em função do seu valor, para que o ordenador de despesa autorize sua realização. Tanto a dispensa quanto a caracterização da inexigibilidade serão formalizadas por processo devidamente protocolado, sendo dispensadas as formalidades de habilitação ou instrumento de contrato quando os seus valores forem

inferiores aos limites da concorrência ou tomada de preços.

2. Com relação às obras e aos serviços, somente poderão ser licitados se houver projeto básico aprovado pela autoridade, existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos e houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes da realização do objeto da licitação, dispensa ou inexigibilidade.

3. A recondução dos membros da comissão permanente, é reconhecidamente uma norma de natureza proibitiva e, por este motivo, a expressão "totalidade de que trata o Parágrafo 5º, do Artigo 51, da Lei em comento, traz o entendimento de que se refere a proibição da recondução de todos os seus membros".

4. Os procedimentos técnicos e administrativos dos tipos de licitação: a de menor preço; a de melhor técnica; e a de técnica e preços.

Na segunda parte há que se destacar a inclusão do "Índice Analítico dos Títulos", onde o autor apresenta, de forma discriminada, o conteúdo da Lei, sequenciada pelos artigos.

Esta metodologia cria condições para que o leitor tenha uma visão da temática tratada em cada seção e, por consequência, em cada ca-

pítulo. Inclui-se ainda capítulos relativos à Atualização Monetária; Documentos Licitatórios; Matriz de Procedimentos e um Índice Remissivo de Verbetes.

Finalizando, a obra procura transmitir às pessoas ligadas ao processo de licitações e contratos o sentido de urgência de que se reveste a necessidade de se efetivar modificações processuais para melhorar o nível de eficiência e eficácia nos negócios em que participa a administração pública.

Licitações e Contratos da Administração Pública. Paulo de Matos Ferreira Diniz. Ed. Brasília Jurídica, Brasília, 1994 (262p.).

Resenha elaborada por Oswaldo Henrique Pinto de Farias, técnico do Centro de Documentação, Informação e Difusão da ENAP.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO - 1994

**Célia Maria de Almeida
Lucidir Antônio Ribeiro dos Santos
Mara Cristina Salles Belarmino**

Índice de Autores

ALLAN FILHO, Dilermando
Democratização da mídia: redefinição das relações comunidade/Estado/informação. v.118, n. 3, p. 153-160, set./dez. 1994.

BARONI, Robison
Moral e ética. v.118, n.2, p.213-233, jul./ago. 1994.

BAVA, Sílvio Caccia
As ONG's e as políticas públicas na construção do Estado democrático. v.118, n.3, p.97-100, set./dez. 1994.

BELTRÃO, Ricardo E. Vasquez
Recensear funcionários públicos: uma necessidade. v.118, n.2, p.185-198, jul./ago. 1994.

BURSZTYN, Marcel
Ser ou não ser: eis a questão do Estado brasileiro. v. 118, n.3, p.27-36, set./dez. 1994.

CAMARGO, Aspásia
O novo pacto federativo. v.118, n.1, p.87-94, jan./jul. 1994.

CANHIM, Romildo
Redesenho do Estado. v.118, n.1, p.75-86, jan./jul. 1994.

DÓRIA, Og Roberto
Ética e profissionalização. v.118, n.1, p.143-154, jan./jul. 1994.

DOMINGOS, Guilherme Afif
Reinventando o governo. v.118, n.3, p.91-95, set./dez. 1994.

DOWBOR, Ladislau
. Governabilidade e descentralização. v.118, n.1, p.95-118, jan./jul. 1994.
. Repensando o conceito de formação. v.118, n.2, p.155-169, jul./ago. 1994.

DURAND, José Carlos
Recensear funcionários públicos: uma necessidade. v.118, n.2, p.185-198, jul./ago. 1994.

FABIANO, Ruy
Novo horizonte de valorização das Forças Armadas. v.118, n.3, p.199-205, set./dez. 1994.

FERNANDES, Ciro Campos Christo
Administando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. v.118, n.2, p.91-111, jul./ago. 1994.

FRANÇA, Bárbara Heliodora

Funcionário público: trabalhador como os outros? v.118, n.2, p.199-212, jul./ago. 1994.

FREIRE, Roberto

O Estado nacional no contexto da internacionalização. v.118, n.3, p.101-108, set./dez. 1994.

GAETANI, Francisco

Escolas de governo: limites e condicionalidades. v.118, n.2, p.113-148, jul./ago. 1994.

GIANNOTTI, José Arthur

Estado versus sociedade civil. v.118, n.3, p.11-16, set./dez. 1994.

GÓMEZ, Maria Nélida G. de

Além do Estado e do mercado: a busca de novos parâmetros de institucionalização da informação. v.118, n.3, p.143-151, set./dez. 1994.

GRAEF, Aldino

Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. v.118, n.2, p.91-111, jul./ago. 1994.

GRUPO DE TRABALHO

Os serviços de informação documental do poder Executivo. v.118, n.3, p.169-177, set./dez. 1994.

JEHA, Roberto Nicolau

O novo Estado, gestão e governabilidade. v.118, n.3, p.59-64, set./dez. 1994.

KEINERT, Tania Mezzomo

Histórico da RSP: a Revista do Serviço Público no pensamento administrativo brasileiro (1937-1989). v.118, n.1, p.9-41, jan./jul. 1994.

A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus editoriais. v.118, n.2, p.9-34, jul./ago. 1994.

KLIKSBERG, Bernardo

Uma gerência pública para os novos tempos. v.118, n.1, p.119-142, jan./jul. 1994.

LIMA, Justino Alves

Degrau informacional. v.118, n.3, p.179-186, set./dez. 1994.

LOBO, Thereza Jarque

Descentralização: cenários e perspectivas. v.118, n.3, p.123-128, set./dez. 1994.

MACHADO, Érica Máximo

Governabilidade e os poderes constituídos: uma agenda preliminar. v.118, n.1, p.155-183, jan./jul. 1994.

Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. v.118, n.2, p.35-90, jul./ago. 1994.

MALIN, Ana Maria Barcellos

A desordem federal. v.118, n.3, p.161-168, set./dez. 1994.

MOURA, Alexandrina Sobreira de
Estado, transnacionalidade e políticas globais. v.118, n.3,

p.51-58, set./dez. 1994.

NOGUEIRA, Marco Aurélio

Permanência e mudança no setor público. v.118, n.1, p.43-53, jan./jul. 1994.

OLIVEIRA, Manoel Mendes de

Sistema de planos de carreira dos servidores civis dos poderes da União. v.118, n.2, p.171-183. jul./ago. 1994.

OSORIO, Héctor Hernán González

Ser e como ser...eis a questão: a mudança necessária nos estilos de gestão pública. v.118, n.3, p.65-72, set./dez. 1994.

PECHMAN, Clarice

O MERCOSUL no contexto da integração regional. v.118, n.3, p.117-122, set./dez. 1994.

PEIXOTO, João Paulo M.

Reforma do Estado no contexto da trajetória política brasileira. v.118, n.3, p.37-49, set./dez. 1994.

PINHEIRO, Maria Lúcia de Moraes

Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. v.118, n.2, p.35-90. jul./ago. 1994.

REIS, Fábio Wanderley

Notas sobre a reforma do Estado. v.118, n.3, p.17-26, set./dez. 1994.

RIBEIRO, Sheila M. Reis

Paternalismo de Estado: governabilidade e contrato social em questão. v.118, n.1, p.55-74, jan./jul. 1994

RICÚPERO, Rubens

Profissionalização do servidor público: requisito para o desenvolvimento. v.118, n.2, p.149-153, jul./ago. 1994.

RODRIGUES, Indiana P.Fonseca

Demandas sociais e reconstrução do Estado. v.118, n.3, p.73-80, set./dez. 1994.

RUA, Maria das Graças

Governabilidade e os poderes constituídos: uma agenda preliminar. v.118, n.1, p.155-183, jan./jul. 1994.

SALGADO, Sílvia R. Costa

Um texto e vários personagens: um projeto de informação em discussão. v.118, n.3, p.187-197, set./dez. 1994.

SANTOS, Luiz Alberto dos

Administando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. v.118, n.2, p.91-111, jul./ago. 1994.

SANTOS, Maria Helena de Castro

Governabilidade e os poderes constituídos: uma agenda preliminar. v.118, n.1, p.155-183, jan./jul. 1994.

Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão

governamental. v.118, n.2, p.35-90, jul./ago. 1994.

SCHWARTZ, Gilson

Estado e soberania na era do Know-ware. v.118, n.3, p.137-141, set./dez. 1994.

SILVA, Salete

Descentralização e cidadania: desafio do poder local. v.118, n.3, p.129-136, set./dez. 1994.

SOSA, Roosevelt Baldomir

Papel e ação do Estado no comércio exterior. v.118, n.3, p.109-116, set./dez. 1994.

TODOROV, João Cláudio

Novas tendências institucionais na gestão dos órgãos públicos. v.118, n.3, p.81-89, set./dez. 1994.

VAZ, José Carlos

. Histórico da RSP: a Revista do Serviço Público no pensamento administrativo brasileiro (1937-1989). v.118, n.1, p.9-41, jan./jul. 1994.

. A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus editoriais. v.118, n.2, p.9-34, jul./ago. 1994.

toriais. v.118, n.2, p.9-34, jul./ago. 1994.

. Vaz, José Carlos. A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus editoriais. v.118, n.2, p.9-34, jul./ago. 1994.

ADMINISTRADOR

. Gactani, Francisco. Escolas de governo: limites e condicionalidades. v.118, n.2, p.113-148, jul./ago. 1994.

ALFÂNDEGA

. Sosa, Roosevelt Baldomir. Papel e ação do Estado no comércio exterior. v.118, n.3, p.109-116, set./dez. 1994.

APERFEIÇOAMENTO

. Ricúpero, Rubens. Profissionalização do servidor público: requisito para o desenvolvimento. v.118, n.2, p.149-153, jul./ago. 1994.

AValiação DE DESEMPENHO

. Machado, Érica Máximo. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. v.118, n.2, p.35-90, jul./ago. 1994.

. Pinheiro, Maria Lúcia de Moraes. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. v.118, n.2, p.35-90, jul./ago. 1994.

. Santos, Maria Helena de Castro. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública.

Índice de Assuntos

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

. Keinert, Tania Mezzomo. A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus edi-

ca: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. v.118, n.2, p.35-90, jul./ago. 1994.

BIBLIOTECA ESCOLAR

. Lima, Justino Alves. Degrau informacional. v.118, n.3, p.179-186, set./dez. 1994.

CAPACITAÇÃO

. Gaetani, Francisco. Escolas de governo: limites e condicionalidades. v.118, n.2, p.113-148, jul./ago. 1994.

CARREIRA

. Gaetani, Francisco. Escolas de governo: limites e condicionalidades. v.118, n.2, p.113-148, jul./ago. 1994.

CENSO

. Beltrão, Ricardo Ernesto Vasquez. Recensar funcionários públicos: uma necessidade. v.118, n.2, p.185-198, jul./ago. 1994.

. Durand, José Carlos. Recensar funcionários públicos: uma necessidade. v.118, n.2, p.185-198, jul./ago. 1994.

CENSURA

. Allan Filho, Dilermando. Democratização da mídia: redefinição das relações comunidade/Estado/informação. v.118, n.3, p.153-160, set./dez. 1994.

CIDADANIA

. Rodrigues, Indiana Pinheiro Fonseca. Demandas sociais e reconstrução do Estado. v.118, n.3, p.73-80, set./dez. 1994.

. Silva, Salete. Descentralização e cidadania: desafio do poder local. v.118, n.3, p.129-136, set./dez. 1994.

CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

. Oliveira, Manoel Mendes de. Sistema de planos de carreira dos servidores civis dos poderes da União. v.118, n.2, p.173-183, jul./ago. 1994.

COMÉRCIO EXTERIOR

. Sosa, Roosevelt Baldomir. Papel e ação do Estado no comércio exterior. v.118, n.3, p.109-116, set./dez. 1994.

COMPORTAMENTO

. Baroni, Robison. Moral e ética. v.118, n.2, p.213-233, jul./ago. 1994.

CORPORATIVISMO

. Reis, Fábio Wanderley. Notas sobre a reforma do Estado. v.118, n.3, p.17-26, set./dez. 1994.

COSTUMES

. Baroni, Robison. Moral e ética. v.118, n.2, p.213-233, jul./ago. 1994.

DASP

. Keinert, Tania Mezzomo. A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus editoriais. v.118, n.2, p.9-34, jul./ago. 1994.

. Vaz, José Carlos. A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus editoriais. v.118, n.2, p.9-34, jul./ago. 1994.

DEMOCRACIA

. Bava, Sílvia Caccia. As ONG's e as políticas públicas na construção do Estado democrático. v.118, n.3, p.97-100, set./dez. 1994.

. Reis, Fábio Wanderley. Notas sobre a reforma do Estado. v.118, n.3, p.17-26, set./dez. 1994.

DESCENTRALIZAÇÃO

. Lobo, Thereza Larque. Descentralização: cenários e perspectivas. v.118, n.3, p.123-128, set./dez. 1994.

. Moura, Alexandrina Sobreira de. Estado, transnacionalidade e políticas globais. v.118, n.3, p.51-58, set./dez. 1994.

. Silva, Salete. Descentralização e cidadania: desafio do poder local. v.118, n.3, p.129-136, set./dez. 1994.

DESREGULAMENTAÇÃO

. Domingos, Guilherme Afif. Reinventando o governo. v.118, n.3, p.91-95, set./dez. 1994.

ENSINO

. Dowbor, Ladislau. Repensando o conceito de formação. v.118, n.2, p.155-169, jul./ago. 1994.

EQUIDADE

. Lobo, Thereza Larque. Descentralização: cenários e perspectivas. v.118, n.3, p.123-128, set./dez. 1994.

ESTADO

. Bava, Sílvia Caccia. As ONG's e as políticas públicas na construção do Estado democrático. v.118, n.3, p.97-100, set./dez. 1994.

. Burszajn, Marcel. Ser ou não ser: eis a questão do Estado brasileiro. v.118, n.3, p.27-36, set./dez. 1994.

. Freire, Roberto. O Estado nacional no contexto da internacionalização. v.118, n.3, p.101-108, set./dez. 1994.

. Giannotti, José Arthur. Estado versus sociedade civil. v.118, n.3, p.11-16, set./dez. 1994.

. Keinert, Tania Mezzomo. A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus editoriais. v.118, n.2, p.9-34, jul./ago. 1994.

. Malin, Ana Maria Barcellos. A desordem federal. v.118, n.3, p.161-168, set./dez. 1994.

. Moura, Alexandrina Sobreira de. Estado, transnacionalidade e políticas globais. v.118, n.3, p.51-58, set./dez. 1994.

. Osorio, Héctor Hernán González. Ser e como ser...eis a questão: a mudança necessária nos estilos de gestão pública. v.118, n.3, p.65-72, set./dez. 1994.

. Reis, Fábio Wanderley. Notas sobre a reforma do Estado. v.118, n.3, p.17-26, set./dez. 1994.

. Rodrigues, Indiana Pinheiro Fonseca. Demandas sociais e reconstrução do Estado. v.118, n.3, p.73-80, set./dez. 1994.

. Salgado, Sílvia R. Costa. Um texto e vários personagens: um projeto de informação em discussão. v.118, n.3, p.187-197, set./dez. 1994.

. Schwartz, Gilson. Estado e soberania na era do Know-ware. v.118, n.3, p.137-141, set./dez. 1994.

. Sosa, Roosevelt Baldomir. Papel e ação do Estado no comércio ex-

terior. v.118, n.3, p.109-116, set./dez. 1994.

. Vaz, José Carlos. A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus editoriais. v. 118, n.2, p.9-34, jul./ago. 1994.

ÉTICA

. Baroni, Robison. Moral e ética. v.118, n.2, p.213-233, jul./ago. 1994.

FORMAÇÃO

. Gactani, Francisco. Escolas de governo: limites e condicionalidades. v.118, n.2, p.113-148, jul./ago. 1994.

GASTO PÚBLICO

. Lobo, Thereza Larque. Descentralização: cenários e perspectivas. v.118, n.3, p.123-128, set./dez. 1994.

GESTÃO DA INFORMAÇÃO

. Salgado, Sílvia R. Costa. Um texto e vários personagens: um projeto de informação em discussão. v.118, n.3, p.187-197, set./dez. 1994.

GESTÃO GOVERNAMENTAL

. Fernandes, Ciro Campos Christo. Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. v.118, n.2, p.91-111, jul./ago. 1994.

. Graef, Aldino. Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. v.118, n.2, p.91-111, jul./ago. 1994.

. Machado, Érica Máximo. Profissionalização dos quadros superiores da administração

pública: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. v.118, n.2, p.35-90, jul./ago. 1994.

. Pinheiro, Maria Lúcia de Moraes. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. v.118, n.2, p.35-90, jul./ago. 1994.

. Santos, Luiz Alberto dos. Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. v.118, n.2, p.91-111, jul./ago. 1994.

. Santos, Maria Helena de Castro. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. v.118, n.2, p.35-90, jul./ago. 1994.

GESTÃO PÚBLICA

. Osorio, Héctor Hernán González. Ser e como ser...eis a questão: a mudança necessária nos estilos de gestão pública. v.118, n.3, p.65-72, set./dez. 1994.

GESTOR GOVERNAMENTAL

. Fernandes, Ciro Campos Christo. Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. v.118, n.2, p.91-111, jul./ago. 1994.

. Graef, Aldino. Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. v.118, n.2, p.91-111, jul./ago. 1994.

. Santos, Luiz Alberto dos. Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais.

v.118, n.2, p.91-111, jul./ago. 1994.

GLOBALIZAÇÃO DA ECONOMIA

. Pechman, Clarice. O MERCOSUL no contexto da integração regional. v.118, n.3, p.117-122, set./dez. 1994.

GOVERNABILIDADE

. Moura, Alexandrina Sobreira de. Estado, transnacionalidade e políticas globais. v.118, n.3, p.51-58, set./dez. 1994.

INFORMAÇÃO

. Allan Filho, Dilermando. Democratização da mídia: redefinição das relações comunidade/Estado/informação. v.118, n.3, p.153-160, set./dez. 1994.

. Gómez, Maria Nélida G. de. Além do Estado e do mercado: a busca de novos parâmetros de institucionalização da informação. v.118, n.3, p.143-151, set./dez. 1994.

. Lima, Justino Alves. Degrau informacional. v.118, n.3, p.179-186, set./dez. 1994.

. Malin, Ana Maria Barcellos. A desordem federal. v.118, n.3, p.161-168, set./dez. 1994.

. Salgado, Silvia R. Costa. Um texto e vários personagens: um projeto de informação em discussão. v.118, n.3, p.187-197, set./dez. 1994.

. Schwartz, Gilson. Estado e soberania na era do Know-ware. v.118, n.3, p.137-141, set./dez. 1994.

INFORMÁTICA

. Malin, Ana Maria Barcellos. A desordem federal. v.118, n.3, p.161-168, set./dez. 1994.

INTERNACIONALIZAÇÃO DA ECONOMIA

. Freire, Roberto. O Estado nacional no contexto da internacionalização. v.118, n.3, p.101-108, set./dez. 1994.

. Pechman, Clarice. O MERCOSUL no contexto da integração regional. v.118, n.3, p.117-122, set./dez. 1994.

MERCOSUL

. Pechman, Clarice. O MERCOSUL no contexto da integração regional. v.118, n.3, p.117-122, set./dez. 1994.

MÉRITO

. Oliveira, Manoel Mendes de. Sistema de planos de carreira dos servidores civis dos poderes da União. v.118, n.2, p.171-183, jul./ago. 1994.

. Ricúpero, Rubens. Profissionalização do servidor público: requisito para o desenvolvimento. v.118, n.2, p.149-153, jul./ago. 1994.

MÍDIA

. Allan Filho, Dilermando. Democratização da mídia: redefinição das relações comunidade/Estado/informação. v.118, n.3, p.153-160, set./dez. 1994.

. Lima, Justino Alves. Degrau informacional. v.118, n.3, p.179-186, set./dez. 1994.

MORAL

. Baroni, Robison. Moral e ética. v.118, n.2, p.213-233, jul./ago. 1994.

MUDANÇA

. Rodrigues, Indiana Pinheiro Fonseca. Demandas sociais e reconstrução do Estado. v.118, n.3, p.73-80, set./dez. 1994.

ONG's

. Bava, Sílvio Caccia. As ONG's e as políticas públicas na construção do Estado democrático. v.118, n.3, p.97-100, set./dez. 1994.
. Freire, Roberto. O Estado nacional no contexto da internacionalização. v.118, n.3, p.101-108, set./dez. 1994.

PERFIL PROFISSIONAL

. Fernandes, Ciro Campos Christo. Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. v.118, n.2, p.91-111, jul./ago. 1994.
. Graef, Aldino. Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. v.118, n.2, p.91-111, jul./ago. 1994.
. Santos, Luiz Alberto dos. Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. v.118, n.2, p.91-111, jul./ago. 1994.

PLANO DE CARREIRA

. Oliveira, Manoel Mendes de. Sistema de planos de carreira dos servidores civis dos poderes da União. v.118, n.2, p.171-183, jul./ago. 1994.
. Ricúpero, Rubens. Profissionalização do servidor público: requisito para o desenvolvimento. v.118, n.2, p.149-153, jul./ago. 1994.

POLÍTICAS PÚBLICAS

. Bava, Sílvio Caccia. As ONG's e as políticas públicas na construção do Estado democrático. v.118, n.3, p.97-100, set./dez. 1994.
. Fernandes, Ciro Campos Christo. Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. v.118, n.2, p.91-111, jul./ago. 1994.
. Freire, Roberto. O Estado nacional no contexto da internacionalização. v.118, n.3, p.101-108, set./dez. 1994.
. Giannotti, José Arthur. Estado versus sociedade civil. v.118, n.3, p.11-16, set./dez. 1994.
. Graef, Aldino. Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. v.118, n.2, p.91-111, jul./ago. 1994.
. Machado, Érica Máximo. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. v.118, n.2, p.35-90, jul./ago. 1994.
. Pinheiro, Maria Lúcia de Moraes. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. v.118, n.2, p.35-90, jul./ago. 1994.
. Moura, Alexandrina Sobreira de. Estado, transnacionalidade e políticas globais. v.118, n.3, p.51-58, set./dez. 1994.
. Santos, Luiz Alberto dos. Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. v.118, n.2, p.91-111, jul./ago. 1994.

. Santos, Maria Helena de Castro. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. v.118, n.2, p.35-90, jul./ago. 1994.

. Schwartz, Gilson. Estado e soberania na era do Know-ware. v.118, n.3, p.137-141, set./dez. 1994.

PRIVATIZAÇÃO

. Domingos, Guilherme Afif. Reinventando o governo. v.118, n.3, p.91-95, set./dez. 1994.

PRODUÇÃO INTELECTUAL

. Allan Filho, Dilermando. Democratização da mídia: redefinição das relações comunidade/Estado/informação. v.118, n.3, p.153-160, set./dez. 1994.

PROFISSIONALIZAÇÃO

. França, Bárbara Heliodora. Funcionário público: trabalhador como os outros? v.118, n.2, p.199-212, jul./ago. 1994.

. Gaetani, Francisco. Escolas de governo: limites e condicionalidades. v.118, n.2, p.113-148, jul./ago. 1994.

. Machado, Érica Máximo. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. v.118, n.2, p.35-90, jul./ago. 1994.

. Oliveira, Manoel Mendes de. Sistema de planos de carreira dos servidores civis dos poderes da União. v.118, n.2, p.171-183, jul./ago. 1994.

. Pinheiro, Maria Lúcia de Moraes. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. v.118, n.2, p.35-90, jul./ago. 1994.

. Ricúpero, Rubens. Profissionalização do servidor público: requisito para o desenvolvimento. v.118, n.2, p.149-153, jul./ago. 1994.

. Santos, Maria Helena de Castro. Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. v.118, n.2, p.35-90, jul./ago. 1994.

PROGRESSÃO FUNCIONAL

. Ricúpero, Rubens. Profissionalização do servidor público: requisito para o desenvolvimento. v.118, n.2, p.149-153, jul./ago. 1994.

QUALIDADE DA INFORMAÇÃO

. Lima, Justino Alves. Degrau informacional. v.118, n.3, p.179-186, set./dez. 1994.

RACIONALIZAÇÃO

. Oliveira, Manoel Mendes de. Sistema de planos de carreira dos servidores civis dos poderes da União. v.118, n.2, p.171-183, jul./ago. 1994.

RECENSEAMENTO

. Beltrão, Ricardo Ernesto Vasquez. Recensar funcionários públicos: uma necessidade. v.118, n.2, p.185-198, jul./ago. 1994.

. Durand, José Carlos. Recensear funcionários públicos: uma necessidade. v.118, n.2, p.185-198, jul./ago. 1994.

RECURSOS HUMANOS

. Dowbor, Ladislau. Repensando o conceito de formação. v.118, n.2, p.155-169, jul./ago. 1994.

. Keinert, Tania Mezzomo. A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus editoriais. v. 118, n.2, p.9-34, jul./ago. 1994.

. Vaz, José Carlos. A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus editoriais. v. 118, n.2, p.9-34, jul./ago. 1994.

REDEFINIÇÃO DO ESTADO

. Domingos, Guilherme Afif. Reinventando o governo. v.118, n.3, p.91-95, set./dez. 1994.

REENGENHARIA DO ESTADO

. Domingos, Guilherme Afif. Reinventando o governo. v.118, n.3, p.91-95, set./dez. 1994.

REFORMA ADMINISTRATIVA

. Domingos, Guilherme Afif. Reinventando o governo. v.118, n.3, p.91-95, set./dez. 1994.

. Keinert, Tania Mezzomo. A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus editoriais. v. 118, n.2, p.9-34, jul./ago. 1994.

. Malin, Ana Maria Barcellos. A desordem federal. v.118, n.3, p.161-168, set./dez. 1994.

. Rodrigues, Indiana Pinheiro Fonseca. Demandas sociais e reconstrução do Estado. v.118, n.3, p.71-

80, set./dez. 1994.

. Vaz, José Carlos. A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus editoriais. v. 118, n.2, p.9-34, jul./ago. 1994.

REFORMA DO ESTADO

. Bava, Sílvio Caccia. As ONG's e as políticas públicas na construção do Estado democrático. v.118, n.3, p.97-100, set./dez. 1994.

. Reis, Fábio Wanderley. Notas sobre a reforma do Estado. v.118, n.3, p.17-26, set./dez. 1994.

REMUNERAÇÃO

. Gaetani, Francisco. Escolas de governo: limites e condicionalidades. v.118, n.2, p.113-148, jul./ago. 1994.

. Ricúpero, Rubens. Profissionalização do servidor público: requisito para o desenvolvimento. v.118, n.2, p.149-153, jul./ago. 1994.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

. Keinert, Tania Mezzomo. Histórico da RSP: a Revista do Serviço Público no pensamento administrativo brasileiro (1937-1989). v.118, n.1, p.9-41, jan./jul. 1994.

. Keinert, Tania Mezzomo. A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus editoriais. v. 118, n.2, p.9-34, jul./ago. 1994.

. Vaz, José Carlos. Histórico da RSP: a Revista do Serviço Público no pensamento administrativo brasileiro (1937-1989). v.118, n.1, p.9-41, jan./jul. 1994.

. Vaz, José Carlos. A história da Revista do Serviço Público a partir da

análise dos seus editoriais. v. 118, n.2, p.9-34, jul./ago. 1994.

SERVIDOR PÚBLICO

. Beltrão, Ricardo Ernesto Vasquez. Recensear funcionários públicos: uma necessidade. v.118, n.2, p.185-198, jul./ago. 1994.

. Dowbor, Ladislau. Repensando o conceito de formação. v.118, n.2, p.155-169, jul./ago. 1994.

. Durand, José Carlos. Recensear funcionários públicos: uma necessidade. v.118, n.2, p.185-198, jul./ago. 1994.

. França, Bárbara Heliodora. Funcionário público: trabalhador como os outros? v.118, n.2, p.199-212, jul./ago. 1994.

. Oliveira, Manoel Mendes de. Sistema de planos de carreira dos servidores civis dos poderes da União. v.118, n.2, p.171-183, jul./ago. 1994.

. Ricúpero, Rubens. Profissionalização do servidor público: requisito para o desenvolvimento. v.118, n.2, p.149-153, jul./ago. 1994.

SETOR PRIVADO

. Malin, Ana Maria Barcellos. A desordem federal. v.118, n.3, p.161-168, set./dez. 1994.

SISTEMA POLÍTICO

. Giannotti, José Arthur. Estado versus sociedade civil. v.118, n.3, p.11-16, set./dez. 1994.

SOBERANIA

. Freire, Roberto. O Estado nacional no contexto da internacionali-

zação. v.118, n.3, p.101-108, set./dez. 1994.

. Schwartz, Gilson. Estado e soberania na era do Know-ware. v.118, n.3, p.137-141, set./dez. 1994.

SOCIEDADE

. Giannotti, José Arthur. Estado versus sociedade civil. v.118, n.3, p.11-16, set./dez. 1994.

TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

. Salgado, Sílvia R. Costa. Um texto e vários personagens: um projeto de informação em discussão. v.118, n.3, p.187-197, set./dez. 1994.

TREINAMENTO

. Dowbor, Ladislau. Repensando o conceito de formação. v.118, n.2, p.155-169, jul./ago. 1994.

VALORIZAÇÃO

. Oliveira, Manoel Mendes de. Sistema de planos de carreira dos servidores civis dos poderes da União. v.118, n.2, p.171-183, jul./ago. 1994.

Índice de Títulos

Administrando o Estado: a experiência dos gestores governamentais. v.118, n.2, p.91-111, jul./ago. 1994.

Além do Estado e do mercado: a busca de novos parâmetros de institucionalização da informação. v.118, n.3, p.143-151, set./dez. 1994.

Degrau informacional. v.118, n.3, p.179-186, set./dez. 1994.

Demandas sociais e reconstrução do Estado. v.118, n.3, p.73-80, set./dez. 1994.

Democratização da mídia: redefinição das relações comunidade/Estado/informação. v.118, n.3, p.153-160, set./dez. 1994.

Descentralização: cenários e perspectivas. v.118, n.3, p.123-128, set./dez. 1994.

Descentralização e cidadania: desafio do poder local. v.118, n.3, p.129-136, set./dez. 1994.

A desordem federal. v.118, n.3, p.161-168, set./dez. 1994.

Escolas de governo: limites e condicionalidades. v.118, n.2, p.113-148, jul./ago. 1994.

O Estado nacional no contexto da internacionalização. v.118, n.3, p.101-108, set./dez. 1994.

Estado e soberania na era do Know-ware. v.118, n.3, p.137-141, set./dez. 1994.

Estado, transnacionalidade e políticas globais. v.118, n.3, p.51-58, set./dez. 1994.

Estado versus sociedade civil. v.118, n.3, p.11-16, set./dez. 1994.

Ética e profissionalização. v.118, n.1, p.143-154, jan./jul. 1994.

Funcionário público: trabalhador como os outros? v.118, n.2, p.199-212, jul./ago. 1994.

Uma gerência pública para os novos tempos. v.118, n.1, p.119-142, jan./jul. 1994.

Governabilidade e descentralização. v.118, n.1, p.95-117, jan./jul. 1994.

Governabilidade e os poderes constituídos. v.118, n.1, p.155-183, jan./jul. 1994.

Histórico da RSP: a Revista do Serviço Público no pensamento administrativo brasileiro (137-189). v.118, n.1, p.9-41, jan./jul. 1994.

A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus editoriais. v.118, n.2, p.9-34, jul./ago. 1994.

O MERCOSUL no contexto da integração regional. v.118, n.3, p.117-122, set./dez. 1994.

Moral e ética. v.118, n.2, p.213-233, jul./ago. 1994.

Notas sobre a reforma do Estado. v.118, n.3, p.17-26, set./dez. 1994.

Novas tendências institucionais na gestão dos órgãos públicos. v.118, n.3, p.81-89, set./dez. 1994.

O novo Estado, gestão e governabilidade. v.118, n.3, p.59-64, set./dez. 1994.

Novo horizonte de valorização das Forças Armadas. v.118, n.3, p.199-205, set./dez. 1994.

O novo pacto federativo. v.118, n.1, p.87-94, jan./jul. 1994.

As ONG's e as políticas públicas na construção do Estado democrático. v.118, n.3, p.97-100, set./dez. 1994.

Papel e ação do Estado no comércio exterior. v.118, n.3, p.109-116, set./dez. 1994.

Paternalismo de Estado. v.118, n.1, p.55-74, jan./jul. 1994

Permanência e mudança no setor público. v.118, n.1, p.43-54, jan./jul. 1994.

Profissionalização do servidor público: requisito para o desenvolvimento. v.118, n.2, p.149-153, jul./ago. 1994.

Profissionalização dos quadros superiores da administração pública: o caso dos especialistas em políticas públicas e gestão governamental. v.118, n.2, p.35-90, jul./ago. 1994.

Recensear funcionários públicos: uma necessidade. v.118, n.2, p.185-198, jul./ago. 1994.

Redesenho do Estado. v.118, n.1, p.75-85, jan./jul. 1994.

Reforma do Estado no contexto da trajetória política brasileira. v.118,

n.3, p.37-49, set./dez. 1994.

Reinventando o governo. v.118, n.3, p.91-95, set./dez. 1994.

Repensando o conceito de formação. v.118, n.2, p.155-169, jul./ago. 1994.

Ser e como ser...eis a questão: a mudança necessária nos estilos de gestão pública. v.118, n.3, p.65-72, set./dez. 1994.

Ser ou não ser: eis a questão do Estado brasileiro. v.118, n.3, p.27-36, set./dez. 1994.

Os serviços de informação documental do poder Executivo. v.118, n.3, p.169-177, set./dez. 1994.

Sistema de planos de carreira dos servidores civis dos poderes da União. v.118, n.2, p.171-183, jul./ago. 1994.

Um texto e vários personagens: um projeto de informação em discussão. v.118, n.3, p.187-197, set./dez. 1994.

Célia Maria de Almeida, Lucidir Antão Ribeiro dos Santos e Mara Cristina Salles Belarmino são técnicas do Centro de Documentação, Informação e Difusão da ENAP.

ESTA OBRA FOI IMPRESSA
PELA IMPRENSA NACIONAL,
SIG. QUADRA 6, LOTE 800,
70604-900, BRASÍLIA, DF,
EM 1994, COM UMA TIRAGEM DE
2.500 EXEMPLARES

Nota aos colaboradores

Todos os artigos, resenhas e relatórios de estudos e pesquisas enviados à redação da Revista do Serviço Público serão submetidos ao Conselho Editorial, que decidirá sobre sua publicação, podendo, eventualmente, devolvê-los aos autores para que os adaptem às normas editoriais da Revista.

A princípio, a Revista não aceita colaborações que já tenham sido publicadas em outras revistas brasileiras ou estrangeiras. Caso se aceite a publicação de textos que já foram apresentados em algum ato ou reunião públicos (congresso, simpósio etc.), esta só se efetivará - como no caso de publicação anterior em outra revista - se obtida autorização explícita das entidades organizadoras ou da sociedade editora. Em todos os casos será feita menção, de maneira precisa, da divulgação anterior.

Os artigos publicados na Revista do Serviço Público passam a ser propriedade da Fundação Escola Nacional de Administração Pública. É permitida a reprodução de artigo, total ou parcialmente, desde que citada a fonte.

- A redação tem o direito de introduzir alterações nos originais para manter a homogeneidade e a qualidade da publicação, respeitando, porém, o estilo e as opiniões ou conclusões dos autores.

A aceitação de um artigo para publicação na Revista não poderá interpretar-se como prova de acordo ou aceitação, por parte dos membros do Conselho Editorial e da ENAP, das opiniões ou conclusões dos autores, que serão os únicos responsáveis por suas afirmações.

Toda correspondência referente à publicação de artigos na Revista ou solicitações de instruções deverá ser dirigida à:

Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP
Centro de Documentação, Difusão e Informação - CDID
SAIS - Área 2-A / CEP 70610-900 - Brasília/DF (Brasil)

RSP

revista do
serviço público

**O NOVO ESTADO,
GESTÃO E
GOVERNABILIDADE**

Roberto Nicolau Jahn

**SER OU NÃO SER:
EIS A QUESTÃO DO
ESTADO BRASILEIRO**

Marcel Burzstyn

**DEBATE
INFORMACIONAL**

Justino Alves Lima

**PAPEL E AÇÃO DO
ESTADO NO
COMÉRCIO EXTERIOR**

Roosevelt Baldomir Soa

**ALÉM DO ESTADO E DO
MERCADO**

Maria Nélida O. de Gómez

**DEMOCRATIZAÇÂO
DA MÍDIA**

Dilmarmando Allan Filho

**UM TEXTO E
VÁRIOS PERSONAGENS**

Sílvia R. Costa Selgado

**ESTADO,
TRANSNACIONALIDADE E
POLÍTICAS GLOBAIS**

Alexandrina Sobreira de Moura

**REFORMA DO ESTADO NO
CONTEXTO DA TRAJETÓRIA
POLÍTICA BRASILEIRA**

João Paulo M. Palzeto

**SER E COMO SER...
EIS A QUESTÃO**

Héctor Hernán González Osorio

**OS SERVIÇOS DE
INFORMAÇÃO
DOCUMENTAL DO
PODER EXECUTIVO**

Grupo de Trabalho

**NOVO HORIZONTE DE
VALORIZAÇÃO DAS
FORÇAS ARMADAS**

Ruy Fabiano