

Redesenho do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico e a mudança: uma agenda estratégica para a discussão*

Bernardo Kliksberg**

Sumário: 1. Rumo a um debate com vistas ao século XXI; 2. Um contexto mundial marcado pela incerteza; 3. Em torno do "Estado necessário"; 4. Redesenhando o Estado; 5. Uma agenda de questões estratégicas para Toluca 93.

Palavras-chave: reforma do Estado; gerência pública; processos de transformação.

Contexto mundial em que se discute o redesenho do Estado. Tipo de Estado do século XXI. Novo Estado com uma gerência pública modificada. Questões estratégicas.

A redesign of the State for socioeconomic development and change: a strategical agenda for the discussion

The article intends to expound the issue: State's redesign before the new problems and demands, and for that it examines four successive moments of analysis. Firstly, it states the world context in which redesigning of the State is being discussed. Secondly, it comments about the type of State suitable to the 21th century. Thirdly, it advocates the need to provide the new State with a new type of public management. Finally, an agenda of open questions, of strategical character, is presented.

1. Rumo a um debate com vistas ao século XXI

Toluca 93 acontece em meio a vertiginosas mudanças no planeta, que apontam para um século XXI muito diferente de tudo que conhecemos. Essas realidades pressupõem um desafio para a imaginação, a criatividade e a capacidade de inovação. Precisamos de respostas não-convencionais, de uma nova ciência, de novas propostas em múltiplos campos.

Um das, e fundamental para o futuro, é a proposta da Toluca 93: o redesenho do Estado em face dos novos problemas e demandas.

Para expor o tema, examinaremos quatro momentos sucessivos de análise. Em primeiro lugar, cremos ser imprescindível situar o contexto mundial em que estamos discutindo o redesenho do Estado. Em segundo, situados alguns aspectos centrais desse contexto, queremos abordar a questão de qual o tipo de Estado do século XXI: quais são algumas das tendências mais consistentes observadas nos profundos processos de mudança em marcha? Em terceiro lugar, desejamos expor a necessidade de dotar o novo Estado de uma gerência pública modificada em relação à anterior, que represente um verdadeiro encontro entre as novas fronteiras tecnológicas das ciências gerenciais e as tarefas a cargo

* Dissertação inaugural da última Conferência Internacional de Ciências Administrativas (Toluca, México, 1993), cuja direção científica geral e relatoria geral foram entregues ao autor pelo International Institute of Administrative Sciences (IIAS). O trabalho foi publicado em espanhol pela Revista do Clad, *Reforma y Democracia*.

** Diretor do Projeto Regional das Nações Unidas para a América Latina, que atua em modernização do Estado e gerência social (Pnud-Clad). Assessor da OIT, BID, OEA, FNVÁP e outros organismos internacionais. Autor de numerosas obras sobre gerência de cúpula, reforma do Estado e gerência social. (Endereço: Apartado Postal 4.181, Caracas 1010-A, Venezuela.)

do novo Estado. E, por último, com base nos desenvolvimentos anteriores, queremos oferecer uma agenda de questões abertas, de caráter estratégico.

Trataremos cada um desses temas, desde logo, de forma exploratória, consideradas as limitações próprias deste documento, cuja função é introdutória. Não pretendemos desenvolver em detalhe nenhum deles, mas apenas ajudar a abrir e estimular uma discussão coletiva, fecunda e útil.

Do mesmo modo, embora tendo bem presente que há uma importante diversidade de situações históricas entre os 82 países, de todos os continentes, participantes da Toluca 93, procuraremos focalizar o documento sobre certos aspectos de caráter relevante que podem ter interesse comum, apesar da mencionada diversidade.

2. Um contexto mundial marcado pela incerteza

Em fins do século XX, mudanças inéditas, de enorme amplitude e grande profundidade, ocorrem no mundo, transformando-o estruturalmente.

Em áreas econômicas básicas, acham-se em curso revoluções tecnológicas simultâneas, que afetam a produção da maior parte dos bens e serviços e a vida cotidiana. Produziram-se verdadeiras “rupturas epistemológicas”, com fortes conseqüências em múltiplos campos técnico-científicos. O século XXI vai-se iniciar como o século dominado pela microeletrônica, a biotecnologia, as telecomunicações revolucionadas, a informática, a robótica e as novas linhas de trabalho em produção de materiais que substituem as matérias-primas tradicionais.

De outra parte, desenvolvem-se transformações substanciais na geopolítica. Toda a atmosfera política que acompanhou o século XX foi substituída por um novo quadro em processo de formação. A desapareição de um dos grandes blocos mundiais, o término da Guerra Fria, as possibilidades de desarmamento em larga escala modificam totalmente o hábitat político, que é alterado também por outro tipo de movimento em evolução: a existência de aspirações cada vez mais intensas e generalizadas na população mundial, quanto a uma real participação nos sistemas políticos. Existe aquilo que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) chama, adequadamente, de “um impulso irresistível em prol da participação”.¹ O povo quer democracias genuínas, em que realmente intervenha e nas quais tenha o controle de seu destino.

Juntamente com as revoluções tecnológicas e políticas, está mudando a estrutura básica da economia mundial. O século XXI parece estar destinado a ser um século de grandes blocos econômicos. Como salienta Paul Collins, o mundo está evoluindo para um sistema de blocos regionais de comércio.² Entre eles se destacam os eixos: Comunidade Econômica Européia ampliada, EUA-Canadá-México, Japão com seus próximos. Esperam-se aberturas muito amplas do comércio para o interior desses blocos, mas também fortes obstruções e barreiras, antepostas àqueles que queiram chegar, de fora dos blocos.

Essas e outras decisivas transformações estão-se produzindo em meio a um novo contexto de inter-relações, a internacionalização da economia, que converteu o planeta

¹ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). *Informe sobre Desenvolvimento Humano*. 1993.

² Collins, Paul. *The post-adjustment State and the new international economic and technological context*. IIAS, Toluca 93.

em uma “aldeia global”. As mudanças em uma área importante trazem reações em cadeia em “tempo real” em múltiplos pontos do sistema mundial.

A velocidade das transformações, por sua vez, não tem comparação histórica. Só se pode falar em termos de mudanças ultra-aceleradas, em que o presente é quase fundido com o futuro, porque as distâncias são encurtadas por uma taxa inédita de câmbio.

Uma “aldeia” global sacudida por alterações profundas, onde o passado perde significação como referência; é a realidade dos fins de século. Porém, estão aqui perguntas inquietantes: quais são as direções finais das mudanças? Para onde se orientam? Que tipo de humanidade estão preparando?

Vozes muito autorizadas têm-se levantado para sustentar a fragilidade daquelas teses que se deixam levar pela impressão de que apenas o progresso tecnológico solucionará magicamente os problemas, ou daquelas outras que, há alguns anos, proclamavam o “fim da história” e o começo de uma “história enfadonha”.

As primeiras estão repetindo as fraquezas do otimismo positivista de épocas anteriores; as segundas foram redondamente desmentidas pelos fatos. Em lugar de “história enfadonha”, é uma história agitada e aberta a múltiplos desenlaces. Edgard Morin entende que os processos de mudança em marcha são contraditórios e conflitantes. O mundo converteu-se em um lugar muitíssimo mais complexo que no passado e, nessa complexidade de difícil investigação, reduziram-se totalmente os umbrais da previsibilidade, e todas as possibilidades positivas e negativas estão abertas. O real é — acentue-se — que a incerteza se apoderou da história.

Urge um novo tipo de racionalidade superior, uma racionalidade autocrítica. O mundo é hoje, para o grande pensador europeu, “um astro errante”.³

No mesmo sentido, a ciência da instabilidade, criada por Ilya Prigogine, reclama a necessidade da penetração na complexidade com novas ferramentas. Vê a instabilidade como a situação normal, a partir da qual — e não de supostos equilíbrios — é necessário refletir e operar, e salienta que o que sobressai são “as estruturas dissipativas de final aberto”. O que irá suceder será definido pelas opções que os próprios homens adotem.⁴

Nessas condições de complexidade e incerteza pronunciadas, o conhecimento demonstra ter limites muito marcados. Por isso, o Clube de Roma concluiu que temos, mais do que nunca, mais informação, porém menos sabedoria.⁵

O caráter contraditório dos processos de transformação é evidenciado por múltiplos sinais e, entre outros, destacam-se os que se seguem.

A revolução tecnológica, aberta em tantas frentes, é uma promessa de prodigiosos avanços, mas, ao mesmo tempo, como advertiu La Cumbre de la Tierra (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro), o desenvolvimento cego e não-regulado da tecnologia pode contribuir para o desmoronamento rápido de sistemas vitais de equilíbrio ecológico. Q. a quecimento da atmosfera do planeta e os perigos que ameaçam a camada de ozônio são apenas exemplos de alguns dos desequilíbrios em gestação.

As mudanças políticas internacionais carregam, em geral, um sinal positivo, abrem possibilidades amplas para a democratização. Contudo, ao mesmo tempo, têm sido reabertos nacionalismos exacerbados, próprios de outros séculos; eclodiram guerras

³ Morin, Edgard. El astro errante. In: *Un nouveau commencement*. Paris, Seuil, 1991.

⁴ Prigogine, Ilya. *Tan solo una ilusión. ¿Una exploración del caos al orden?* Barcelona, Tusquets, 1988.

⁵ Clube de Roma, reunião anual, Punta del Este, nov. 1991.

ferozes sobre a base de hostilidades reprimidas de distante passado; apareceram com uma força crescente a xenofobia, o racismo, a discriminação, o ataque violento a minorias nacionais indefesas. Há apenas 50 anos da derrota de um sistema condenado por toda a humanidade, o nazismo, que perpetrou genocídios atrozos como o holocausto, ultrapassando os limites do gênero humano, o neonazismo começou a mostrar sua face em diversos lugares.

As mudanças econômicas prometedoras de cooperação internacional e ampliação de mercados têm sido acompanhadas, por outro lado, de um recrudescimento dos protecionismos e das guerras econômicas. Assim, 20 de 24 países industrializados tinham, em 1992, barreiras alfandegárias mais altas que há 10 anos.⁶

As tendências econômicas internacionais mostram um sinal negativo preocupante. A taxa de crescimento dos anos 80 foi acentuadamente inferior à dos anos 70. Por outro lado, ficou demonstrado que o tipo de crescimento econômico produzido ocorre junto com o decréscimo dos empregos.

Algumas políticas aplicadas em amplas regiões para corrigir os desequilíbrios econômicos parecem haver cometido graves erros ou inadvertências. Assim, observa Collins, para o caso da África, “que o ajuste estrutural levado a cabo tem sido muito criticado como de curto prazo, preocupado com o aspecto fiscal; o ajuste ocorrendo em um tempo em que o Estado africano passa por uma crise de legitimidade e, em alguns casos, de viabilidade geográfica. Os aspectos sociais são, com frequência, negligenciados e todo o enfoque parece ter sido imposto de fora, sem considerar a opinião pública africana”.⁷

Um aspecto absolutamente alarmante do novo mundo em gestação é o dos graus de iniquidade.

Segundo a reconstituição da distribuição mundial da riqueza, realizada pelas Nações Unidas em 1989, 20% da população mundial eram os donos de 82,7% do produto bruto mundial, detinham 81,2% do comércio mundial, 94,8% dos empréstimos comerciais, 80,8% da poupança interna e 80,5% dos investimentos mundiais. Muito pouco ficava para os restantes 80% da população do planeta. Assim, a tendência era absolutamente alarmante; a disparidade das receitas entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres havia duplicado, entre 1960 e 1990.⁸

O Fundo de População das Nações Unidas advertiu recentemente sobre o que esse panorama global está precipitando, no campo das migrações. Sua diretora, Nafis Sadik, chamou a atenção mundial para a “crise humana de nossa época”, em que 100 milhões de pessoas estão migrando em 1993, o dobro do que ocorreu em 1989, as cifras seguindo em contínua ascensão. Destaca ela: “É uma magnitude que não tem precedentes na história ... as pessoas se desenraízam e emigram em busca de uma vida melhor”.⁹

Numerosas democracias, novas ou antigas, de países em desenvolvimento correm sério perigo com dificuldades econômicas e sociais como as indicadas. “O impulso irresistível à participação”, antes mencionado, choca-se com realidades de exclusão social de grandes setores que surgem das mesmas. O Pnud descreve vividamente a situação em 1993:

“Os perigos surgem quando o impulso irresistível em prol da participação se choca com sistemas inflexíveis. Ainda que nos três últimos decênios tenha havido sucessos

⁶ Pnud. *Informe sobre Desenvolvimento Humano*, 1992.

⁷ Collins, Paul. Op. cit.

⁸ Pnud. Op. cit., 1992.

⁹ Fundo de População das Nações Unidas. *Situação da população mundial*. jul. 1993.

importantes quanto ao desenvolvimento humano, a realidade é que ainda se continua excluindo muita gente. Mais de 1 bilhão de pessoas, em todo o mundo, continuam padecendo de pobreza absoluta e os 20% mais pobres enfrentam a situação em que os 20% mais ricos dispõem de uma renda mais de 150 vezes superior à sua. As mulheres continuam ganhando apenas a metade do que ganham os homens e, embora representem mais da metade dos votos, têm grande dificuldade para conseguir uma representação que nem chega a 10% nos parlamentos. A população rural dos países em desenvolvimento continua recebendo menos da metade das oportunidades de renda e dos serviços sociais de que dispõe a população urbana. Muitas minorias étnicas vão vivendo como uma nação separada dentro de seus próprios países. E a democracia política e econômica segue como um processo cheio de dificuldades em vários países. Nosso mundo continua sendo um mundo de diferenças.”¹⁰

O decano da Sloan School of Business Administration, do MIT, Lester Thurrow, lança um forte brado de alerta na mesma direção: “Os mercados livres também tendem a produzir níveis de desigualdade nas receitas que são politicamente incompatíveis com o governo democrático”.¹¹

O contexto mundial apresenta essas direções claramente opostas. Progressos em certas direções com potencialidades importantes, ao mesmo tempo que pronunciadas dificuldades de fundo em continentes inteiros, como América Latina, África e grandes zonas da Ásia; sérios problemas na transição das economias da Europa oriental no rumo de novos modelos econômicos, crescimentos econômicos limitados, ou recessões no mundo desenvolvido, tudo isso no mencionado clima de iniquidades no econômico e no político. Em estimativa de conjunto, as Nações Unidas consideram que 90% da população mundial não controlam hoje sua própria vida.¹²

O futuro, fins abertos, dominados pela incerteza. Do erro ou acerto das políticas nacionais, da busca de novas formas de cooperação mundial, dependerá o perfil definitivo do século XXI. Um dos atores centrais será o Estado. Que tipo de Estado é requerido, em face da agenda de problemas que está aberta?

3. Em torno do “Estado necessário”

A discussão em relação ao Estado adquiriu um tom altamente ideologizado. São abundantes os mitos, dogmas, clichês, *slogans*, petições de princípios, truques lógicos, sofismas e outros recursos de baixo nível científico. Declarações cortantes são feitas, sem respaldo em evidência empírica. No conjunto, muitas vezes o debate é de qualidade muito precária.

Tratemos de ir mais além desse tipo de debate, superando as “etiquetas” e tomando contato com o que está realmente sucedendo. Carlos Almada faz uma advertência que deve ser muito acatada: “O que importa não é o grau de intervenção do Estado, mas sim as formas e os meios”.¹³

¹⁰ Pnud. Op. cit., 1993.

¹¹ Thurrow, Lester. Head to head. *La guerra del siglo XXI*. Vergara, 1992. ed. em espanhol.

¹² Pnud. Op. cit., 1993.

¹³ Almada, Carlos. *Economic integration, development and public administration: the experience of the European Community and Nafta*. ILAS, Toluca 93.

Em vários trabalhos temos procurado demonstrar que o tema não se pode reduzir, como se fez com freqüência, à mera questão do tamanho. O tema real é o do papel do Estado ante os problemas da economia e da sociedade, a forma de inter-relação que se estabelece entre Estado e sociedade civil e a capacidade de gestão efetiva do Estado para cumprir o papel que seria conveniente, historicamente, levar a cabo.¹⁴

Quais seriam os papéis do Estado pós-ajuste? Como deveria articular-se com a sociedade civil? Que podemos aprender, a respeito, com as experiências em andamento?

As observações que se seguem, explorando essas questões, provavelmente, são úteis.

Estado, desenvolvimento e progresso

Nas extensas áreas do mundo não-desenvolvido, ou em desenvolvimento, da América Latina, África, Ásia e Europa oriental, um ponto fundamental a examinar quanto ao possível papel do Estado é a discussão em que consiste o fato de uma sociedade progredir. Diferentes organismos internacionais, entre eles o Pnud, o Unicef, a Unesco, a Organização Mundial da Saúde e outros, expuseram, recentemente, em diversos trabalhos, os critérios puramente economicistas sobre a matéria. Existe consenso em que uma sociedade, para avançar, necessita conseguir certos equilíbrios macroeconômicos básicos, eliminar a inflação, ter estabilidade; esses são meios imprescindíveis, mas não são o fim último. Progresso, segundo o enfoque de desenvolvimento humano do Pnud, envolve aumentar o número de anos que as pessoas vivem, melhorar a qualidade com que esses anos são vividos, incrementar o controle de cada um sobre sua própria vida, dar-lhe acesso aos bens culturais e a um conjunto de elementos que fazem a essência do ser humano, como entidade pensante, livre, participativa.

Contudo, essa meta final, o desenvolvimento humano, tem sido com freqüência negligenciada ou marginalizada. Tem-se tentado, de maneira simplista, medir o progresso exclusivamente por indicadores como produto bruto *per capita*, que há muitos anos eminentes economistas, como Simon Kusnetz, consideram uma medida enganosa, que encobre as realidades concretas.¹⁵

Corresponde, em definitivo, e mediante indicadores amplos, a verificar se há uma melhora efetiva na vida das pessoas. É nisso que está o progresso e essa é, claramente, uma abordagem inovadora da classificação dos países segundo seu desenvolvimento humano (tipo Pnud), ou mensurações qualificadas do desenvolvimento.¹⁶

Por outro lado, os trabalhos do Pnud sobre a evolução de mais de 160 países, nos últimos 30 anos, e os do Unicef e da Cepal¹⁷ têm demonstrado categoricamente que

¹⁴ O autor trabalha detalhadamente o tema em suas obras: Kliksberg, B. *¿Como transformar el estado? Más allá de mitos y dogmas*. 2 ed. Fondo de Cultura Económica de México, 1992; e *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1991. Ver também o sugestivo trabalho de Constantino Nalda García, *Administración pública para la democracia* (Clad, 1993).

¹⁵ Destacava Kusnetz que "a taxa de crescimento do PIB é, em si, um indicador enganoso do desenvolvimento toda vez que estiver fortemente ponderada pelas proporções da renda dos ricos. Problems in comparing recent growth rates for developed and less developed countries. In: *Economic development and cultural change*. 1972.

¹⁶ Ver, entre outros, os trabalhos do prof. Richard Estes, da Universidade da Pensilvânia, a respeito do tema, em Kliksberg, Bernardo (comp.). *La pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. Fondo de Cultura Económica de México, Pnud, Clad, 1993.

¹⁷ Ver Pnud. *Informe sobre Desarrollo Humano*. 1990, 1991, 1992, 1993; Zumbado, Fernando (diretor do Pnud para a América Latina). *En el camino del desarrollo humano*. Pnud, 1993; Cornia, G.; Jolly, R. &

melhoras nos indicadores econômicos não significam, automaticamente, melhoras na vida das pessoas. O desenvolvimento econômico não se transfere mecanicamente à população. Pelo contrário, nos anos 80, foi freqüente, em diversos países do mundo em desenvolvimento, a coexistência de crescimento do produto bruto e melhores equilíbrios macroeconômicos com agravamentos sérios na situação das maiorias.

A chamada “Teoria do Derrame” não funciona nos fatos. Países pequenos e com poucos recursos, como Costa Rica e Sri Lanka, têm conseguido melhores níveis de vida para sua população que outros grandes e com muitos recursos, como o Brasil. Por trás do fracasso social acham-se fatores como a péssima distribuição de renda, o papel deficiente do Estado, a falta de articulação das políticas econômicas e sociais. Os trabalhos sintetizados por Pedro Zorrilla, relator do respectivo tema na Conferência Internacional de Toluca, são coincidentes quanto a assinalar certos enfoques. W. P. Hojnacki (EUA) salienta que a política social é de responsabilidade primordial do Estado e deve proceder com cuidado. A pobreza, mostra Raul Olmedo (México), é um efeito e produto do sistema econômico-industrial predominante que, ao destruir os sistemas tradicionais, não os substitui por outro modo de produção. É necessário classificar os grupos de pobres, pede Olowu (Nigéria). A descentralização dos programas sociais pode dar-lhes maior efetividade, sublinham S. Abdus Samad (Malásia), F. Fuentes Mohr (Guatemala) e E. Jeannetti (México). Pestoff (Suécia) e Yolanda de los Reyes (México) enfatizam a necessidade de que a gerência social respeite a vontade dos grupos sociais e contribua para que essa vontade se manifeste.

Mas deve-se ir mais longe ainda. Klvinlevi (Finlândia) ressalta que o objetivo é integrar políticas econômicas e sociais e destaca a importância da sócio-economia. Medina Aguilar (México) destaca a utilidade dos projetos multinacionais para enfrentar a pobreza, mas adverte sobre as conseqüências do emprego de variadas metodologias, por diversas agências públicas e privadas, que gera contradições pouco recomendáveis. Pedro Zorrilla, relator do tema, conclui, entre outros aspectos, que os documentos examinados “mostram a convicção generalizada de que o mercado não tem, entre suas virtudes, a de por si mesmo gerar bem-estar e que essa tarefa corresponde ao Estado, que pode associar à execução de políticas sociais organizações particulares e, necessariamente, as próprias comunidades pobres”.¹⁸

Uma primeira realidade observável é essa exigência feita ao Estado para que, sob novos modelos e em estreita inter-relação com as organizações não-governamentais e as comunidades pobres, enfrente a explosão de pobreza que se observa em muitos países.

Na América Latina, a pobreza cresceu consistentemente nos últimos anos; abaixo da linha de pobreza está quase metade da população e há uma profunda deterioração das classes médias, que se estão convertendo nos “novos pobres”.

Uma recente reunião de cúpula social, realizada em Washington pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Pnud, examinou detalhadamente o problema e lançou um alerta maior: destacou que, se a deterioração social continuar crescendo, aumentará a instabilidade política e serão anuladas as condições para a estabilidade e o crescimento

Stewart, F. *Ajuste con rostro humano, siglo XXI*. Unicef, 1987; Cepal. *Transformación productiva con equidad*. Chile, 1990.

¹⁸ Martinez, Pedro Zorrilla. *Reestructurando el Estado para la lucha por la superación de la pobreza*. Toluca 93.

econômico.¹⁹ Fernando Zumbado destacou, a respeito, que o continente americano é o que tem maiores desigualdades sociais no mundo inteiro e, por sua vez, menor capacidade de pressão. Impõe-se um profundo redesenho do Estado, de seu papel, suas inter-relações, parte do qual, como salientou Enrique Iglesias, presidente do BID, deverá ser a transformação das políticas sociais de um determinado governo em políticas de Estado.²⁰

Papel do Estado na redemocratização

A democracia aparece como o modelo escolhido pela maior parte da humanidade. Avançar em direção a ela requer um redesenho profundo do Estado. Em lugar de um Estado burocrático, alheio a seus cidadãos, impenetrável, desalentador da participação, de estilo gerencial autoritário, o que se requer é o contrário.

Abriu plenamente o Estado à participação da cidadania: descentralizar, criar transparência dos atos públicos, desburocratizar, favorecer todas as formas de co-gestão dos cidadãos, ativar instituições de participação permanente como os referendos, os *ombudsmen*, renovar constituições, implantar sistemas políticos que amadureçam cada vez mais a cidadania e favoreçam a organização e a expressão da sociedade civil.²¹

As opções: Estado versus sociedade civil ou Estado mais sociedade civil

A história recente demonstra que a maior produtividade e competitividade internacional correspondem aos modelos econômicos como o Japão, os tigres asiáticos, a Coreia e países-chave da Comunidade Econômica Européia, que marcaram distâncias consideráveis em termos de eficiência e competitividade sobre os EUA e a Inglaterra. Neste último caso, preconizou-se e praticou-se o afastamento do Estado da economia. Reduziu-se drasticamente e, virtualmente, “ilegitimizou-se” de maneira sistemática, em amplos setores, a atividade estatal. O desemprego e a recessão aumentaram e ambos os países perderam posições nos mercados mundiais. O crescimento da produtividade nos EUA foi negativo assim que se aplicou essa política e esses países atingiram alto déficit comercial. Entre muitos outros analistas norte-americanos, Robert Kuttner demonstra, detalhadamente, as brechas desfavoráveis que tal política criou para os Estados em campos cruciais, como a capacitação de mão-de-obra, o funcionamento do mercado financeiro (a extrema desregulação propiciou a quebra do sistema de poupança e empréstimo), a saúde.²² Mesmo a opinião pública norte-americana vê a gerência japonesa como muito mais eficiente que a dos EUA. Cerca de 48% a consideram superior e apenas uns 11% pensam o contrário.²³

¹⁹ IDB, UNDP. *Social reform and poverty*. Washington, 1993.

²⁰ Podem-se encontrar propostas de atuação e experiências sociais significativas como a da Villa El Salvador, no Peru, louvada mundialmente, em Kliksberg, B. (comp.) *¿Como enfrentar la pobreza? Aportes para la acción*. 2 ed. Buenos Ayres, Grupo Editor Latinoamericano, Pnud, Clad, 1992.

²¹ A contribuição de Juan Villareal à Toluca, *Conocimiento, exclusión y acción social*, desenvolve, conceptualmente, os múltiplos vínculos entre democratização e inclusão social (IIAS, Toluca 93).

²² Kuttner, Robert. Why business need a stronger and wiser Uncle Sam. *Business Week*, June 2, 1991.

²³ Mencionado por Lester Thurrow, op. cit.

O outro modelo entendeu que o Estado pode facilitar e criar condições apropriadas para a empresa privada e a sociedade civil.

Nele, o Estado formula políticas estratégicas para captar, em combinação com o setor privado, novos mercados e desenvolver tecnologias inovadoras. As taxas de pesquisa e desenvolvimento são maiores. O Estado trata de propiciar e de facilitar a combinação entre empresa e mão-de-obra. Um sistema de bem-estar social generalizado demonstra ao povo que as utilidades de esforço nacional foram compartilhadas. O tema não passa pelo enfrentamento entre investimento público e privado, senão sobre como aumentar o investimento total da economia. Países como o Japão, a Coreia e os tigres asiáticos não tiveram dúvida em praticar um protecionismo industrial ativo, oferecendo um mercado protegido às suas empresas, ao mesmo tempo que promoviam investimentos básicos, que criaram melhores condições para que as mesmas se lançassem com êxito à competição externa.²⁴ Tudo aquilo vinculado à capacitação, à formação de uma mão-de-obra preparada para a indústria do século XXI, o que envolve universalização da educação, programas generalizados e avançados de capacitação profissional, foi priorizado, e o Estado interveio ativamente nos respectivos processos.

O papel representado pelo Estado é aquele que Lind descreve como “papel catalítico”.²⁵

As potencialidades e a superioridade do modelo Estado mais sociedade civil, em lugar do modelo que os enfrenta como excludentes, estão amplamente destacadas nas contribuições recebidas na conferência conduzida por Vasant Moharir.²⁶ Oscar Oszlak (Argentina) salienta que se elaborou uma questão de tamanho de um problema muito mais complexo, atacando as dimensões do Estado em lugar de se centrar em suas deformações.

Moharir ressalta que é mediante uma relação cooperativa entre Estado e sociedade que os melhores interesses dos cidadãos serão mais bem atendidos. Bekk e Van der Kraap identificam novos papéis regulatórios do Estado, imprescindíveis aos países. Knott indica que não é a propriedade pública ou privada das organizações o que determina a eficiência, senão a qualidade de sua gerência. Moharir conclui que o afastamento do Estado de certas atividades não implica seu enfraquecimento. Fazendo-se as mudanças necessárias, o papel do Estado será, na realidade, mais importante do que antes, porque se concentrará em questões muito mais estratégicas. Ele sugere a criação de uma agência especial na estrutura do governo que se encarregue de promover e desenvolver as inter-relações entre governo, organizações não-governamentais e sociedades privadas voluntárias.

Mercado e economia

O mercado aparece como um fundamental produtor de bens e serviços. Contudo, os modelos de maior sucesso em nível internacional aprenderam a conhecer suas possibilidades e suas debilidades, e tratam de estabelecer um sistema de regulações que aproveite as primeiras e limite as segundas. Lester Thurrow lança, a respeito, uma advertência geral,

²⁴ Ressalta Jonathan Story, do Instituto Europeu de Negócios: “O êxito da Coreia não se explica sem a intervenção do Estado, que, embora não sendo proprietário, reduz os riscos de mais investimentos e programas”. *El Universal*, Ca.acas, 4 oct. 1992.

²⁵ Lind, Michael. *The catalytic State*. *The National Interest* (27), 1992.

²⁶ Ver Moharir, Vasant. *Nuevas fronteras entre Estado y sociedad*. IIAS, Toluca 93.

assinalando: “Nas sentenças de Adam Smith, a busca individual dos benefícios sempre promoverá o crescimento econômico de uma nação. Mas, na prática, manifesta-se um problema. Com muita frequência, a ‘mão invisível’ de Adam Smith transforma-se na mão de um batedor de carteira. Os mercados livres e sem ligações têm o costume de descobrir atividades muito rentáveis, mas improdutivas. A experiência prática ensina que a maximização dos benefícios nem sempre conduz à maximização do produto”.²⁷

As regulações antimonopolísticas, de proteção dos consumidores, de padrões de qualidade, de proteção do meio ambiente etc. aparecem como imprescindíveis, para limitar os vícios possíveis. O caso da privatização ilustra a respeito. Para extrair-se da privatização suas potencialidades de melhoria dos problemas nacionais, deve ela ser manejada cuidadosamente. Moharir previne que a questão das necessidades de privatização deve ser vista no contexto da situação sócio-econômica prevalecente em cada país. Analisando múltiplas experiências reais de privatização, o Setor de Desenvolvimento Humano do Pnud detecta sete “pecados” nas privatizações usuais.²⁸

Os sete pecados da privatização

1. “Não se limitar a elevar ao máximo as receitas; criar um clima competitivo.
2. Não substituir os monopólios públicos por monopólios privados.
3. Não vender com procedimentos discricionários e não-transparentes, que provocam denúncias de corrupção e nepotismo.
4. Não utilizar a receita das vendas para financiar déficits orçamentários: amortizar a dívida nacional.
5. Não ‘atulhar’ os mercados financeiros com empréstimos públicos em momentos de desinvestimento público.
6. Não fazer promessas falsas aos trabalhadores: retrainá-los para novas indústrias.
7. Não recorrer meramente a ordens autoritárias: criar um consenso político.”

O Pnud e numerosos enfoques modernos indicam que os mercados devem estar a serviço das pessoas e não ao contrário, e que é possível e necessário que, em definitivo, Estado e mercado trabalhem conjuntamente e que o povo “disponha de poder suficiente para exercer uma influência mais eficaz sobre ambos.”²⁹

Corrupção e Estado

A eliminação da corrupção aparece como uma questão central para enfrentar seriamente os problemas do desenvolvimento, a situação social e fazer avançar a democrati-

²⁷ Thurrow, Lester. Op. cit.

²⁸ Pnud. Op. cit., 1993.

²⁹ Pnud. Op. cit., 1993.

zação. A corrupção mostrou tendência a crescer e são necessárias análises muito mais profundas que as tradicionais, para chegar a respostas adequadas.³⁰ Tendo peso significativo em certos países em desenvolvimento, ela não é exclusividade dos mesmos, como indica sua incidência em Estados modernos, que se viram obrigados a enfrentá-la decididamente ou a perder sua credibilidade (caso da Itália), ou a produzir reformas políticas que dêem realmente ao cidadão a impressão de que estão de fato agindo contra ela (caso do Japão).

O tema não é, tampouco, um problema que termina no âmbito estatal. É um determinado modo de inter-relação de Estado e sociedade civil, o que gera as práticas corruptoras realmente relevantes. Como definiram diversos especialistas no tema, normalmente por trás de um ato importante de corrupção pública costuma haver, em muitos casos, algum tipo de associação com setores privados.

O Estado necessário deve atuar com uma política preventiva enérgica e com a maior severidade contra esse mal. A sociedade civil, por seu lado, deve penalizar energeticamente os interesses que estimulam a corrupção pública.

As análises anteriores mostram que se requer um Estado que persiga o desenvolvimento humano como meta final, que fortaleça e aprofunde a democracia, que trabalhe em equipe com a iniciativa privada e a sociedade civil na direção de um projeto nacional de produtividade, competitividade e crescimento, que faça eficaz combinação com o mercado, que erradique a corrupção, que se retire de setores onde não há razão para que esteja e que promova e apóie, de toda maneira, a organização e o desenvolvimento da sociedade civil. Um Estado que elabore políticas estratégicas, que pense em termos de longo prazo, que, entre outros aspectos, como salienta Collins, aproxime a pesquisa e o desenvolvimento das pequenas e médias empresas e as fortaleça,³¹ que crie condições favoráveis à crescente articulação da sociedade, estimulando sua preparação para a competência em conhecimento e criatividade, que será característica do século XXI.

Tudo isso envolve, basicamente, o que poderíamos chamar de um “Estado inteligente”.

Quais deveriam ser suas características institucionais? Como deveria ser o seu estilo de gerência? Esse será o momento seguinte desta análise.

4. Redesenhando o Estado

Para que se possa levar adiante os novos papéis do Estado e o modelo renovado de inter-relação Estado-sociedade civil, é necessário ir mais além dos enfoques que definitivamente se circunscrevem a “além do mesmo”; e pensar o problema da perspectiva de novos planos de análise.

Nas ciências gerenciais estão-se produzindo mudanças revolucionárias. Há uma verdadeira “ruptura epistemológica” nesse campo. Um paradigma que dominou durante muito tempo os estilos gerenciais e os desenhos organizacionais está sendo substituído por outro que emerge.³²

³⁰ Ver, a respeito, o original e sugestivo trabalho de Jorge Etkin, *La falsa ética en las organizaciones* (IIAS, Toluca 93).

³¹ Collins, Paul. Op. cit.

³² O autor examina, sistematicamente, os lineamentos do novo paradigma em Kliksberg, B. *El pensamiento organizativo: de los dogmas a un nuevo paradigma gerencial*. 13 ed. Buenos Ayres, Tesis-Norma, 1993.

O novo paradigma está sendo incorporado na prática por algumas organizações de vanguarda e lhes tem proporcionado claras vantagens competitivas. Orienta empresas privadas de liderança mundial. Sua entrada na área pública parece mais lenta, embora já tenha presença significativa em alguns dos Estados mais modernos de nosso tempo.

O encontro do Estado com o novo paradigma gerencial parece ser uma das grandes direções para se fazer “reengenharia governamental”.

Esse “encontro” não se deve produzir de maneira neutra, mas como o sinal da maneira como pôr o novo paradigma, desde o Estado, a serviço dos papéis que o mesmo deveria exercer, nos diversos contextos nacionais. Papéis, como vimos, ligados à competitividade, ao desenvolvimento, à democratização, à equidade, ao fortalecimento da sociedade civil, à participação.

Entre os traços institucionais e gerenciais básicos do Estado reformulado, do “Estado inteligente”, deveriam estar os aspectos que se seguem.

Concentração do governo central na realização de um processo eficiente de formulação, avaliação e retroalinhamento das políticas públicas

Esse aspecto, abordado extensamente na época pelo relator Louis Picard, envolve a reestruturação do trabalho do governo central e sua focalização na produção de adequadas políticas industriais, de educação, saúde, meio ambiente etc. Pressupõe a instalação de mecanismos institucionais muito diferentes daqueles que predominam em muitos governos de países em desenvolvimento e já experimentados, com resultados significativos, em alguns países desenvolvidos. Entre tais mecanismos, a modernização integral dos gabinetes do presidente, a utilização de sistemas de informação estratégica para a formulação de políticas, a criação de unidades de políticas e de equipes assessoriais de alto nível, ou *think tanks*, a avaliação sistemática dos efeitos e impactos das políticas.

Os trabalhos apresentados na área de Toluca coordenada por Picard formulam múltiplas sugestões de interesse em todos esses e em outros planos.³³ Entre elas, Ayes (Gana) sublinha a tremenda complexidade do processo da política pública; Kyosti Pekonen enfatiza a falta de representação entre governo e sociedade e propõe “um modelo de representação interativa, muito importante em sociedades modernas complexas”. B. Guy Peters esboça os traços de um “Estado participativo”. Turo Vortanen (Finlândia) ressalta a necessidade de se apoiar a coordenação no processo da política pública mediante sistemas de informação interorganizacional; Xu Zhenhuan (China) vê o melhoramento das coordenações governo e empresas estatais como parte integrante das reformas a introduzir. Marcel B. Weenswijk dedica-se aos sistemas atuais de avaliação, demonstrando que falham em corresponder à complexidade e à ambigüidade do processo de implementação de políticas, enquanto que Paula R. Bilinsky destaca, entre outros erros desses sistemas, sua ênfase em medir indicadores macroeconômicos e não padrões de vida.

³³ Ver Picard, Louis. *Strategic reform in the public policy process: formulation, implementation, monitoring and assessment*. IIAS, Toluca 93.

A descentralização da ação do Estado

O progresso até uma descentralização crescente da gestão estatal, como processo generalizado em nível internacional, tem múltiplas implicações em termos de democratização e participação, bem como de eficiência gerencial. As regiões e os municípios podem estar em muito melhores condições que o aparelho central quanto a ajustar toda a administração às reais necessidades dos cidadãos, fazendo isso com utilização mais eficiente dos recursos.

Contudo, deveriam ser muito consideradas as observações formuladas por Gérard Marcou, relator encarregado da área que mostra que a descentralização não promove, necessariamente, a democratização. Devem ser estabelecidas certas condições para que isso se produza, e a descentralização não constitui o único meio de democratizar. Marcou adverte que podem ser dados numerosos exemplos de descentralização do poder nos quais as pessoas têm limitada intervenção nos processos de tomada de decisões. Entre as condições deve haver uma participação real dos cidadãos (e não só das elites locais) na gestão de administração municipal, a referida administração deve ser provida de capacidade e meios para enfrentar as demandas da população, devem ser fixados mecanismos de controle sobre sua gestão. Os cidadãos devem ter informação generalizada sobre a gestão local. Como previne Marcou, se essas e outras condições não se configurarem, “a autonomia local pode derivar para o confisco do poder e, por conseguinte, dos recursos que vêm com ele, por um grupo político ou social dominante”.³⁴

Salienta o autor que a descentralização cria problemas complexos, que não têm uma única resposta e cuja solução deve estar ligada ao contexto histórico específico, não tendo funcionalidade as comparações. Entre essas, como não pôr em jogo, em certos países, a própria integridade do Estado? Como conseguir que funcionem mecanismos de solidariedade na distribuição de recursos para regiões e municípios, tendo-se em conta que os mesmos podem apresentar situações de desenvolvimento muito diferentes? Como se administrar instâncias adequadas de coordenação?

Um Estado “rede” em lugar de um Estado “pirâmide”

Como prenuncia Andrew Dunsire, a estrutura dos Estados mais avançados tenderá a substituir, cada vez mais, a atual organização piramidal por um esquema de “redes”.³⁵ O problema central é como otimizar os recursos limitados, e isso pode ser conseguido com o novo paradigma gerencial muito melhor, com redes de instituições inter-relacionadas, que maximizem a coordenação, a obtenção de economias de escalas, a exploração de sinergias. As velhas pirâmides burocráticas são portadoras de grandes possibilidades de rigidez, inércia, disputas estereis pelo poder, lentidão, superposições e mau aproveitamento de recursos.

³⁴ Marcou, Gérard. *Democratization and decentralization of the State*. Toluca 93.

³⁵ Dunsire, Andrew. Una perspectiva cibernética de la dirección: el control y la evaluación en el sector público. In: Kaulmann, Majoney & Ostrom. *Control and evaluation in the public sector*. Gruyter, 1986.

Desenvolvendo as capacidades para a administração intergovernamental

O gerenciamento de redes, a conexão do governo central com regiões e municípios altamente descentralizados e a impulsão de um processo de produção de políticas públicas orgânico no mesmo governo central exigem desenvolvidas capacidades de gerência intergovernamental. Não se trata só de coordenar melhor, senão de coordenar mais longe, visualizar que os objetivos do setor público não se cumprem a não ser por intermédio da ação combinada de diversas instituições. Portanto, deve-se levar adiante uma gerência interinstitucional, que maximize o impacto de conjunto.

Modelos organizacionais flexíveis

As antigas estruturas weberianas, a “burocracia ideal”, não respondem às condições de incerteza e mudança continua dos contextos atuais. Nelas se impõe contar com estruturas flexíveis, que permitam a readaptação sobre a marcha das organizações. As organizações matriciais por projetos, ambíguas etc. dão respostas muito mais efetivas. Temos chegado, inclusive em nosso tempo, à “organização virtual”,³⁶ combinação de várias dezenas de empresas que apenas se somam para conseguir um objetivo de mercado, ou aproveitar uma possibilidade de desenvolvimento tecnológico, terminada a organização ao ser atingida a meta.³⁷

Um novo estilo gerencial público

O novo paradigma em ciências gerenciais indica que a excelência não está no administrador fechado em seu gabinete, ligado à organização formal por memorandos, dedicado a planejar, apoiado no organograma, nos manuais de normas, nos procedimentos. Sendo necessária e útil a organização formal, o rendimento final tem muito mais a ver com um estilo gerencial ativo. Um gerente que se relaciona com todos os atores, que negocia permanentemente com outras entidades, que consegue focalizar quais são realmente os problemas estratégicos em que deve se concentrar, que descentraliza. O que se verifica efetivamente, a esse respeito, é muito consistente.³⁸

Entre outras, Stéphanie Winston mostra como a jornada de um gerente eficiente compreende, hoje em dia, apenas duas horas de compromissos planejados, sendo as demais preenchidas com reuniões à base das reações aos sinais mutáveis do contexto.³⁹

Willis Harman resume agudamente a situação. Gerência, no velho esquema, era dirigir recursos humanos, materiais e financeiros até determinadas metas. No paradigma emer-

³⁶ Ver The virtual corporation. *International Business Week*, Feb. 8, 1993.

³⁷ Na área de Louis Picard vários trabalhos fazem significativas contribuições a respeito. Entre essas, Guy Peters propõe “uma forma alternativa de organização” (Toluca 93).

³⁸ Ver, entre outros trabalhos, as conclusões da investigação de John Kotter, em Harvard, e Henry Mintzberg, em McGill.

³⁹ Ver The Ceo's secret of managing time. *Fortune*, June 1, 1992.

gente, é facilitar as condições para que os membros de uma organização respondam criativamente: “A administração que antes consistia no exercício do poder, agora mais se parece com a entrega do poder”.⁴⁰

A nova gerência deve alcançar o setor público. Naquelas organizações públicas de vanguarda que a aplicam, os resultados de produtividade são muito superiores. A formação dos gerentes públicos do tipo requerido envolverá processos planejados de preparação e a profunda profissionalização da função pública superior.⁴¹

Um dos componentes centrais da formação requerida há de ser a orientação de “gerência pública”. Gerenciar, no setor público, é função específica, diferente daquela praticada em outros setores da economia, e essa especificidade deve ser explorada em profundidade, na formação e na gestão.

A revalorização do pessoal

O paradigma emergente põe em primeiro lugar o pessoal. Na empresa japonesa, de sucesso, tem prioridade o pessoal, depois o cliente e, por último, o acionista. Nela, e em outras empresas públicas e privadas de alta eficiência, o tema pessoal tem a máxima hierarquia organizacional; há uma vice-presidência criada para tal fim, garante-se a estabilidade, a tendência é no sentido de reduzidas distâncias de remuneração entre os diferentes níveis organizacionais, fomenta-se por todos os meios o trabalho em equipe e se dá alta importância ao desenvolvimento pela via da capacitação.

Nos países em desenvolvimento, é imprescindível estabelecer uma função pública com critérios totalmente modernos, profissionalizada, avaliada pelo rendimento, bem-remunerada, com amplas possibilidades de capacitação permanente, informada, participativa.

Focalização na cidadã

Reinventar o governo significa dar o poder real aos clientes, os cidadãos. Trabalhar sob a chamada “orientação de serviço público”, ajustando-se às suas necessidades reais. Identificá-los cuidadosamente e prestar-lhes conta, como salienta Michel Barzelay, dar ênfase ao resultado para o cidadão.⁴² Quais são esses resultados? Qual a implicação, por exemplo, da “qualidade total” no serviço público? Isso, em si mesmo, constitui um tema, que Christopher Pollit⁴³ examina com muita profundidade, mostrando que há uma clara contradição entre as visões de qualidade do serviço que têm os políticos, os altos administradores públicos, os funcionários e os próprios cidadãos.⁴⁴

⁴⁰ Harman, Willis. *Nuevas visiones de liderazgo*. 1989. mimeog.

⁴¹ Em trabalho apresentado na área de Louis Picard, Al-Motairi (Arábia Saudita) destaca traços básicos do perfil desejável do alto funcionário público, entre esses, especialmente, sua capacidade de autocrítica e de criar um ambiente que motive os demais.

⁴² Barzelay, Michel (com a colaboração de Babok J. Armajani). *Breaking through bureaucracy. A new wisdom for management in government*. University of California Press, 1992.

⁴³ Pollit, Christopher. The policies of quality assessment in professionally provided public services. In: Kliksberg, B. *La pobreza; un tema impostergable. Nuevas respuestas internacionales*. Op. cit.

⁴⁴ Constantino Nalda García expõe, em trabalho apresentado na área de Louis Picard, reflexões de alto interesse sobre como seria um processo de política e gestão pública compatível com democracia e pluralismo.

Cultura corporativa pública

A produção de mudanças propostas é, desde logo, um longo caminho que exigirá intervenções graduais e muito cuidadosamente escolhidas. Um ponto central é tratar de influir sobre a cultura corporativa pública, para modificar regras, mitos, atitudes que constituam entraves à renovação. Sugestões como as de Warren Bennis podem ser de muita utilidade: “Os novos gerentes públicos inovadores deveriam fazer todo o possível para localizar e aproveitar outros inovadores na organização, criar um ambiente em que seus elementos possam desafiar a sabedoria convencional e no qual se admitam os erros, em lugar de rechaçá-los”.⁴⁵

Credibilidade

É necessário recuperar o clima de credibilidade na função pública em numerosos países onde o mesmo foi erodido por ineficiências reais e por versões muito ideologizadas que, de antemão, procuravam associar função pública com ineficiência.

Um clima de credibilidade é fundamental para que um “Estado inteligente” possa cumprir suas delicadas tarefas. É essencial para que se possa estabelecer a operação de organização Estado-sociedade civil que foi proposta. É básico para que os funcionários possam sentir que sua tarefa é apreciada e reconhecida pela sociedade.

Cabe destacar que, apesar das ofensivas maneiras de encarar negativamente a função pública, um amplo estudo feito nos EUA e nos principais países industrializados da Europa indica que os cidadãos confiavam mais na função pública do que nas grandes empresas, para a solução de seus problemas.⁴⁶

Isso mostra que o potencial para recuperação da credibilidade continua sendo muito elevado.

O redesenho do Estado para seus novos papéis e inter-relações com a sociedade civil, no novo contexto mundial, envolve, entre outras orientações, as que foram assinaladas. Como chegar a esse desenho? Numerosas questões se apresentam.

5. Uma agenda de questões estratégicas para Toluca 93

Toluca 93 deve aspirar a superar as perguntas tradicionais e as respostas aparentemente modernizadas, mas no fundo colocadas como formas de compreensão da realidade, que já não correspondem às mudanças radicais que estão ocorrendo no mundo.

É necessária uma abordagem frontal dos problemas, muitos dos quais inéditos, que as mudanças propõem em matéria de papel do Estado, seu desenho institucional, possível contribuição das ciências administrativas.

São necessárias perguntas de uma nova qualidade, que alcancem muito além do passado e também de dogmas do presente, mais além das ideologias, e que partam das problemáticas centrais que afligem a maior parte das sociedades de nosso tempo.

⁴⁵ Bennis, Warren. *El líder y el gerente en un ambiente de cambio*. Conferencia, Caracas, 21 oct. 1992.

⁴⁶ Peters, Guy. La moral en la función pública: estudio comparado. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, set. 1991.

Tem sido muito freqüente a colocação das questões sobre o Estado na direção do interior do próprio Estado. Entendemos que pode ser muito produtivo formulá-las partindo de uma problemática nacional e internacional ampla e procurando descobrir como o redesenho do Estado poderia ser uma contribuição a essa problemática. E isso envolve colocar os problemas em um plano integrado de análise, inter-relacionando economia-sociedade e Estado.

Em tal sentido, cremos que seria útil refletir sobre a seguinte agenda básica, que não inclui, desde logo, todos os temas possíveis, mas apenas alguns dos mais estratégicos.

Como chegar a um desenvolvimento humano generalizado e auto-sustentado?

A Assembléia Geral das Nações Unidas, profundamente preocupada com a situação social da humanidade, acaba de dar a esse tema a máxima importância, tendo convocado uma Reunião de Cúpula Mundial Social para 1995. Numerosas outras organizações internacionais, como a Organização dos Estados Americanos, a Unesco, o Clube de Roma, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, entre outras, têm colocado em primeiro lugar nas suas preocupações e programas esse problema. O Clube de Roma declarou: "A brecha que separa os países ricos dos pobres será o principal problema que a humanidade enfrentará nos próximos anos", ressaltando "as atuais diferenças econômicas mundiais, a vasta e extrema pobreza que enfrenta o excesso de riqueza" e "o muro da falta de solidariedade".⁴⁷

O comissário especial do secretário-geral da ONU para a Reunião de Cúpula Mundial Social, Juan Somavia, salienta que "as pessoas e os sistemas políticos deram-se conta de que, se queremos salvar a economia, nada conseguiremos se essa salvação for obtida matando pessoas".⁴⁸

Que papéis deve desempenhar o Estado nesse plano fundamental? Que novas maneiras de interação com a sociedade devem ser estabelecidas?⁴⁹ O ex-presidente da Venezuela e eminente historiador, Ramón J. Velasquez, resumiu muito bem a situação em comentário provavelmente aplicável a muitos outros países em desenvolvimento: "O problema social é responsabilidade não apenas do setor público, mas da sociedade em conjunto e, especialmente, daqueles que mais têm e podem. Nessa área, mais do que em qualquer outra, estão sendo jogadas a estabilidade e a viabilidade política do país".⁵⁰

Como frear a tendência mundial ao estancamento ou redução de empregos produtivos?

A esse respeito, os desenvolvimentos são inquietantes. Como se assinalou, no mundo em desenvolvimento, e principalmente em consequência da busca de novos empregos, alcançou-se o recorde de 100 milhões de imigrantes, em 1993. Por outro lado, como acaba de estimar a reunião das sete grandes potências econômicas, em Tóquio, mais de 23

⁴⁷ Clube de Roma. *Documento-base*. Montevideú, nov. 1991.

⁴⁸ Juan Somavia, embaixador do Chile nas Nações Unidas. Ansa, 22 jan. 1993.

⁴⁹ Podem ser encontradas perspicazes sugestões no trabalho oferecido por Brian Thompson, do BID, à conferência: *This is not a pipe*. IIAS, Toluca 93.

⁵⁰ Velasquez, Ramon J. Discurso ao país. *El Universal*. 8-7-1993.

milhões de pessoas naqueles países estão sem emprego, e a Comunidade Económica Europeia, formada por 12 nações, prevê que terá, em 1994, um nível de desemprego superior a 12%.⁵¹

Quais devem ser as funções do Estado diante desta questão central? Como devem atuar, em conjunto, Estado e sociedade civil? Que novas fórmulas adotar?

Como conseguir um efetivo cumprimento das políticas fixadas na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Brasil, 1992)?

O tema está cheio de interrogações. Observa-se que continua o avanço das rupturas dos equilíbrios ambientais e não se observam políticas agressivas diante dos grandes perigos incipientes. Como reformular o Estado e sua ação combinada com a sociedade, nessa matéria?

Como incrementar efetivamente o comércio mundial e conseguir que favoreça a solução de problemas como o melhoramento económico dos países pobres, a falta de emprego produtivo, as grandes desigualdades internacionais?

São necessários poderosos movimentos de integração, mudanças nas regras do jogo, a possibilidade de real acesso do mundo em desenvolvimento aos mercados centrais. Como caminhar nessa direção, quando há poderosas tendências em contrário? Qual a contribuição que o redesenho do Estado pode dar, nesse aspecto?

Como encarar o crescimento persistente da dívida externa, que oprime duramente as possibilidades de as economias em desenvolvimento saírem dos círculos viciosos em que estão envolvidas?

Por exemplo, a dívida externa da América Latina, apesar dos enormes esforços e sacrifícios realizados para pagá-la e refinanciá-la, duplicou desde o começo dos anos 80 até o presente, quando está na ordem de US\$430 bilhões. Que se pode alegar, quanto a esse problema, do ponto de vista do redesenho do Estado, suas relações com a sociedade e o próprio cenário da cooperação internacional?

Como formar uma força de trabalho moderna na maior parte dos países em desenvolvimento?

Sem a referida precondição, tais países dificilmente terão os níveis de competitividade necessários para atender às novas exigências dos mercados mundiais, o que pressupõe reformas profundas nos sistemas educativos e muito trabalho no campo da capacitação

⁵¹ Comunicado do G-7 (EUA, Grã-Bretanha, Alemanha, Canadá, França, Itália e Japão). Reunião de cúpula de 8 de julho de 1993.

profissional. A interessante fórmula europeia “escola mais empresa” deveria merecer muita consideração.⁵² Como redesenhar o Estado para que sirva de apoio a esse tema-chave?

Como melhorar as estruturas de distribuição de renda em muitos países em desenvolvimento para que tenham perfis razoáveis, que favoreçam o crescimento dos mercados internos, a formação de mão-de-obra, a produtividade, e preservem os direitos fundamentais das pessoas?

É preciso olhar na direção dos países que tenham conseguido vitórias significativas nesse campo, pequenos e grandes. Como fizeram isso? Entre outros aspectos: como estabelecer políticas fiscais eficientes, econômica e socialmente, em países que quase não as têm? Como criar uma rede de seguridade social? Como proteger de modo especial os mais discriminados, as mulheres e as crianças? Como favorecer o fortalecimento das pequenas e médias empresas?

Como potencializar as enormes possibilidades produtivas e de democratização da descentralização do Estado e superar os perigos e riscos existentes?

O Setor de Desenvolvimento Humano, 1993, do Pnud, salienta a respeito, com base na experiência comparada, uma significativa conclusão: “A descentralização pode acabar por conferir mais poder às elites locais que à população local. Ou seja, que nunca pode existir uma participação local eficaz nos países em desenvolvimento, se não há uma redistribuição do poder. Se se aspira a que a descentralização promova o Desenvolvimento Humano, deve ela ser acompanhada por uma democracia autêntica, a nível local”.⁵³

*Como abrir amplas vias para a participação do cidadão? Juntamente com a descentralização, que outros meios usar? Como fortalecer a sociedade civil? Como podem trabalhar em conjunto Estado, organizações não-governamentais e organizações populares?*⁵⁴

Todos esses atores são imprescindíveis, não-excludentes e, ao contrário, devem complementar-se. Como redesenhar o Estado, partindo dessa perspectiva?

⁵² Na América Latina, há interessantes experiências recentes para a formação, por métodos inovadores, de funcionários públicos de nível superior e de administradores. Entre outras: a formação a distância dos altos níveis municipais pela Escuela Superior de Administración Pública de Colombia; o Programa de Formación de Administradores Gubernamentales e o Sinap, desenvolvidos pelo Inap da Argentina; a inovadora experiência de educação a distância desenvolvida pela Facultad de Ciencias Económicas da Universidade de Buenos Aires (ver, sobre isso, documento de Marta Mena, sua condutora, apresentado à Toluca 93); o Instituto de Alta Gerência Pública, criado por iniciativa da Copre, na Venezuela (ver contribuição de Trino Márquez, presidente da Copre, à Toluca 93).

⁵³ Pnud. Op. cit., 1993.

⁵⁴ São muito interessantes, a esse respeito, na América Latina, as experiências em grande escala, como a da Villa El Salvador, no Peru, e o Programa Nacional de Solidaridad, no México.

Como introduzir a revolução gerencial no setor público, em muitos Estados que estão muito longe dela? Como modificar culturas organizacionais e criar uma nova liderança gerencial pública competente e formatos organizacionais renovados? Como enfrentar os múltiplos problemas que decorrem do que Joan Corkery denomina “a dimensão internacional das reformas institucionais”?

As significativas observações da autora definem um quadro de dilemas não resolvidos de grande relevância.

Entre eles, o que sublinha Lee Metcalfe, quando destaca que a internacionalização provoca temores de perdas de soberania e independência, que requerem mais — e não menos — dos governos nacionais.⁵⁵

Como criar em todos esses aspectos um sistema de cooperação internacional realmente eficiente?

Muitos autores, como Dennis Rondinelli,⁵⁶ no mundo desenvolvido, ou Ignacio Pérez Salgado, nos países em desenvolvimento,⁵⁷ e outros, têm indicado as ineficiências e os erros em que têm incorrido muitos programas de ajuda. Como melhorar o desempenho geral e a ação do Estado nessa matéria?

Como conseguir os amplos pactos sociais necessários para reformular o Estado e formar a equipe “Estado mais sociedade civil”?

José Sulbrandt desenvolveu um completo inventário de possibilidades e dificuldades a enfrentar.⁵⁸

A meta é um dos requisitos principais de nossa época, como sublinha Gert Rosenthal, secretário-geral da Cepal: “Trata-se de aumentar o impacto positivo da ação pública sobre a eficiência e eficácia do sistema econômico em seu conjunto.⁵⁹ Como redesenhar o Estado para isso?”⁶⁰

Esta é uma agenda básica para Toluca 93, à qual devem ser agregados muitos outros temas também cruciais. No mundo desenvolvido, os problemas são diferentes dos que existem no mundo em desenvolvimento. Contudo, apoiando essa agenda há um encadeamento comum, que põe o tema no foco do debate, como, sem ambigüidade, o faz o Pnud, no Desenvolvimento Humano 93: “Desapareceu o motivo de antes, o combate à Guerra

⁵⁵ Ver Corkery, Joan. *The international dimension of national institutional reform*. IIAS, Toluca 93.

⁵⁶ Rondinelli, Dennis. *Development projects as policy experiments: an adaptive approach to development administration*. New York, Methuen, 1983.

⁵⁷ Salgado, Ignacio Pérez. *Desafíos del sector público latinoamericano en la presente década*. IIAS, Toluca, 93.

⁵⁸ Sulbrandt, José. *La concertación social para la reforma del Estado*. Clad, 1993.

⁵⁹ Rosenthal, Gert. Retos de la economía latinoamericana”. In: *Estado, nuevo orden económico y democracia en América Latina*. Nueva Sociedad, 1992.

⁶⁰ Podem-se encontrar boas contribuições e o trajeto e ensinamentos de uma experiência pioneira na América Latina, em matéria de reforma do Estado e conciliação social, como a da Comissão Presidencial para a Reforma do Estado, em Branco, Carlos (comp.). *El futuro hoy. Un proyecto nacional para Venezuela*. Nueva Sociedad, 1993.

Fria. O novo motivo deve ser a guerra contra a pobreza, baseada no reconhecimento de que não se trata só de um investimento no desenvolvimento das nações pobres, mas também na segurança das nações ricas. A ameaça real dos próximos anos é que a pobreza mundial comece a deslocar-se sem passaporte, de muitas formas desagradáveis: drogas, enfermidades, terrorismo, migrações. A pobreza, em qualquer parte, constitui uma ameaça à prosperidade de qualquer parte”.⁶¹

É aplicável a esta agenda e ao último problema salientado a advertência que a outro propósito faz Jacques Atali, em sua recente obra *Millennium*. Primeiro é fundamental que se aceitem os problemas: “Nada pode resolver um problema que a gente se nega a ver”.⁶²

É imprescindível desenvolver-se um amplo esforço coletivo à procura de soluções para questões que, como as mencionadas, dificultam hoje a vida cotidiana da grande maioria dos habitantes do mundo.

⁶¹ Pnud. Op. cit., 1993.

⁶² Atali, Jacques. *Millennium: winners and losers in the coming order*. Random House, Time Books, 1991.