

Governabilidade e Descentralização*

Ladislau Dowbor**

RESUMO

É indiscutível que o vertiginoso processo de mudança que nos atinge neste fim de século, em particular nas áreas da tecnologia, das polarizações econômicas, da urbanização acelerada, do redimensionamento dos espaços do nosso desenvolvimento nos obriga a recolocar o problema da governabilidade de forma mais ampla. Já não bastam pequenas alterações de organogramas, é a própria lógica do Estado que tem de ser repensada. No Brasil a discussão do tema tem sido prejudicada com uma atitude simplista: como as instituições encontram-se inadaptadas ao processo moderno de mudança, propõe-se a privatização. Em vez de buscar soluções, busca-se encolher o problema. O texto que segue tenta ultrapassar as simplificações, e coloca a questão em termos de redimensionamento da relação entre o Estado e a sociedade. A proposta é de uma evolução para a democracia participativa, baseada na descentralização ampla das decisões públicas, no reforço da organização comunitária, e na democratização do acesso à informação.

Na prática, tanto o Estado como o mercado são freqüentemente dominados pelas mesmas estruturas de poder. Isto sugere uma terceira opção pragmática: a de que a população deveria guiar tanto o Estado como o mercado, que precisam funcionar de maneira articu-

**O presente artigo constitui uma versão revista e ampliada do artigo publicado em *Ciência Hoje*, da SBPC, e na *Revista do Serviço Público*, da ENAP.*

***Ladislau Dowbor, 53, é economista, doutor em Ciências Econômicas pela Universidade de Varsóvia, professor titular da PUC de São Paulo e do Instituto Metodista de Ensino Superior, autor de *O Que é Poder Local?*, Brasiliense 1994, e de numerosos trabalhos sobre planejamento econômico e social.*

lada, com a população recuperando suficiente poder para exercer uma influência mais efetiva sobre ambos.¹

PERDA DE GOVERNABILIDADE

O Brasil gasta mal. Só na área social gasta-se cerca de 25% do PIB, mais de 100 bilhões de dólares por ano, e muita coisa pode ser feita com recursos deste porte. A desproporção entre o que se gasta e os resultados levou o Banco Mundial a realizar um estudo no Brasil: "A proporção do PIB brasileiro destinada aos serviços sociais parece ser mais elevada do que a dos outros países em desenvolvimento de renda média. Em comparação com os mesmos países, os indicadores do bem-estar social no Brasil são surpreendentemente inferiores".² Não há dúvida de que temos recursos insuficientes, mas também não há dúvida de que estes recursos encontram-se antes de tudo mal utilizados. Imaginar que se trata de uma característica do setor público é ilusão. As cifras acima incluem os gastos privados, e o estudo do Banco Mundial constata, por exemplo, que no conjunto cerca de 75% dos gastos em saúde situam-se na área da saúde curativa, o que é simplesmente absurdo. Que técnico com experiência em planejamento social duvidaria que com prioridade à saúde preventiva e à educação básica, descentralização da gestão da seguridade social e algumas medidas mais poderiam ser economizados uns 30% ou mais para aplicações mais amplas? E isto significa dezenas de bilhões de dólares.

Mas podemos também ir para um setor essencialmente privado como é o dos bancos, e constatamos que a intermediação financeira nos custa cerca de 50 bilhões de dólares por ano. Vamos clarificar isso: para estocar, gerir, aplicar os recursos de todos nós, os bancos têm custos, que incluem desde salários até computadores e lucros dos banqueiros. É o custo da máquina que ultrapassa 50 bilhões de dólares, algo entre 12 e 14% do PIB nacional, mais do que o valor total da produção agrícola do País. O banqueiro, para cobrir estes custos, cobra juros, pagos pelas empresas que tomam empréstimos. Estas empresas, por sua vez, incluem os custos financeiros no custo dos seus produtos, repassando-os para os preços de venda, o que significa que a massa de consumidores do País paga, ao comprar qualquer produto, os custos financeiros correspondentes, sustentando a gigantesca máquina de intermediação. Estes 12 a 14% de "imposto" financeiro, cobrado pelos bancos, encarecem todos os produtos, prejudicam a competitividade do setor produtivo, reduzem a capacidade de investimentos do País e constituem uma gigantesca esterilização de poupança. Considere-se que nos Estados Unidos a

¹ "In practice, both state and market are often dominated by the same power structures. This suggests a more pragmatic third option: that people should guide both the state and the market, which need to work in tandem, with people sufficiently empowered to exert a more effective influence over both."
(HUMAN DEVELOPMENT REPORT (1993). New York: UNDP, 1994. p. 4)

²BANCO MUNDIAL. Despesas do setor público com programas de assistência social. Washington, 1988. v. 1., p. ii. O Banco Mundial calcula os gastos com a área social no Brasil em cerca de 25% do PIB, somando os gastos públicos e privados. Como ordem de grandeza, podemos trabalhar com um PIB de 450 bilhões de dólares.

intermediação financeira situa-se na faixa de 3 a 4% do PIB, que equivaleriam a algo em torno de 15 bilhões de dólares no Brasil. É um cálculo conservador estimar que 30 bilhões de dólares são desperdiçados anualmente no Brasil por irracionalidades do sistema de intermediação financeira.³

O exemplo dos transportes em São Paulo é particularmente interessante. São 4 milhões de automóveis particulares que se acotovelam nas ruas da cidade, e qualquer motorista que se encontra na rua num dia de chuva pode constatar o alcance da nossa incapacidade de gestão urbana: conseguimos nos paralisar por excesso de meios de transporte. Se calcularmos que um carro vale em média 5 mil dólares, são 20 bilhões de dólares imobilizados. É claro que não estamos computando o valor do combustível, dos pneus que se gastam, da sinalização das ruas. Só o valor dos carros permitiria construir mais de 500 km de metrô na cidade, resolvendo todos estes problemas. Mas a nossa mão invisível é sábia: São Paulo tem apenas 35 km de metrô, que aliás custa por quilômetro duas vezes e meia o que custou a construção do metrô de Montreal, no Canadá, para dar um exemplo. Podemos fazer outro cálculo: a opção metrô em grande escala poderia economizar meia hora em média de tempo de transporte do trabalhador paulistano, e estamos sendo comidos. Cinco milhões de trabalhadores a meia hora por dia, são 2,5 milhões de horas economizadas por dia. Como a produtividade média da hora de trabalho do brasileiro é da ordem de 3 dólares, teríamos uma economia de 7,5 milhões de dólares por dia, ou 2,1 bilhões por ano, suficiente para construir por ano o dobro da rede atual de metrô da cidade. Mas a opção é derrubar mais casas na Faria Lima para abrir mais espaço para carros, enquanto o projeto metrô surge debaixo das amplas avenidas de Brasília.

Outra área? Na área das infra-estruturas, na qual as decisões são predominantemente públicas mas com influência determinante das empreiteiras, acumulamos gastos gigantescos (a nossa dívida externa é hoje da ordem de 120 bilhões de dólares), para desenvolver um programa atômico sem nenhum sentido, uma rodovia Transamazônica entre o nada e o nada, uma ferrovia do aço que segundo a imprensa tem mais túneis e pontes do que trechos normais e uma central hidrelétrica que arcou com todos os sobrecustos de querer ser a maior do mundo. Só na central foram 18 bilhões de dólares, dinheiro suficiente para comprar bons estabelecimentos agrícolas para todos os sem-terra do País.⁴

Na área agrícola, tão importante e tão subestimada, temos no País 371 milhões de hectares de boa terra agrícola, lavramos anualmente apenas cerca de 60 milhões, e apresentamos um gigantesco

³Ver o excelente artigo de capa da Veja, CAIXA alta na terra da inflação. Veja, São Paulo: Abril, 11 ago. 1994, e o estudo intitulado O SISTEMA financeiro mergulha nos lucros. Folha de S. Paulo, 26 ago. 1994. Caderno especial. Os custos da máquina de intermediação financeira, entre 12 e 15% do PIB, podem ser acompanhados nas tabelas do ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL, do IBGE. Para dar o exemplo de uma empresa, o documento "Bradesco 50 Anos" informa que o grupo "fechou o balanço do ano passado (1992) com lucro de US\$ 289 milhões, 77,6% a mais que no ano anterior, ocupando entre 16 e 18% do mercado", p.3. Este lucro em 1993 alcançou quase 380 milhões de dólares, e estamos falando em lucros declarados.

⁴Existiam na época várias alternativas de se construir hidrelétricas de porte médio, acompanhando assim o aumento da demanda de energia de forma gradual.

desperdício de terra através do que tem sido chamado pudicamente de pecuária extensiva (média nacional de 3 hectares por cabeça), enquanto na realidade temos sólidos dois terços do nosso potencial em terras imobilizado como reserva de valor, com proprietários que nem cultivam nem deixam cultivar. Isto sem falar das impressionantes estruturas de atravessadores que provocam viagens absurdas dos produtos agrícolas entre diversas "praças", simplesmente para pagar pedágio comercial. Trata-se, aqui também, da área privada, e não do Estado.⁵

Na área dos recursos humanos, em números redondos, o Brasil tem uma população total da ordem de 155 milhões de pessoas, das quais cerca de 90 milhões em idade de trabalho. Destas, cerca de 70 milhões constituem a população economicamente ativa, ou seja, que trabalha ou está procurando emprego, e um pouco mais de 60 milhões trabalham efetivamente, constituindo a população ocupada. Basta ver, pelos números, que mantemos uma gigantesca subutilização dos recursos humanos do País, em termos estritamente quantitativos, sem falar da imensa perda de produtividade representada pelo fato de metade da nossa mão-de-obra ter completado no máximo até o quarto ano primário, formando uma gigantesca massa de analfabetos funcionais.⁶

Estes exemplos, tomados isoladamente, levam a explicações parciais e a culpas fáceis. Tomados no seu conjunto, demonstram:

- a) que os volumes desperdiçados são simplesmente gigantescos, da ordem dos 100 a 150 bilhões de dólares anuais, pelo menos um quarto do PIB. Em conseqüência, o nosso problema central não é o de levantar recursos novos, e sim de utilizar corretamente os que temos, inclusive recursos físicos subutilizados, como o solo, e os recursos humanos;
- b) o problema não é de maneira nenhuma característico do setor público, podendo ser constatado no conjunto da economia, criando uma situação global de baixa produtividade social;
- c) como os diversos agentes econômicos, públicos ou privados, não sofrem de uma perversão generalizada de querer o seu próprio mal, o problema resulta essencialmente de uma desordem institucional, que leva a uma cultura organizacional centrada no curto prazo e no canibalismo econômico;
- d) quando numerosos atores sociais buscam a vantagem a curto prazo e a qualquer custo, inviabilizando o processo de desenvolvimento no seu conjunto, as soluções devem ser buscadas na recuperação da governabilidade no seu sentido mais amplo.

⁵Ver o ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL (1992). Rio de Janeiro: IBGE, 1992, p. 143 para dados resumidos do potencial dos solos, enquanto informações mais detalhadas podem ser obtidas em INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Recursos naturais e meio ambiente. Rio de Janeiro: IBGE, 1993; para os dados do uso agrícola do solo, ver o ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL (1989). Rio de Janeiro: IBGE, 1989, ano a partir do qual o IBGE interrompeu a publicação da informação básica sobre a estrutura agrária, p. 292. Os 50.000 grandes estabelecimentos agrícolas do país, que controlam 44% do solo, cultivam em média 5% da área dos seus estabelecimentos, enquanto os pequenos proprietários cultivam 65%.

⁶Para o detalhe desta situação, ver DOWBOR, Ladislau. Aspectos econômicos da educação. 2. ed. São Paulo: Ática, 1991. Ver igualmente ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL (1992), p. 271, 359 e seguintes.

Estas constatações, por óbvias que sejam, são importantes para deixar claro que a racionalização institucional faz parte de um processo mais amplo, ultrapassando as simplificações da privatização. Por outro lado, mostram que a reorganização do contexto institucional do nosso desenvolvimento e a recuperação da governabilidade do país constituem um eixo de ação absolutamente vital. Não se trata portanto de organogramas, trata-se da lógica do processo, da cultura administrativa herdada pela nação.

GERIR A MUDANÇA

É importante definir antes de tudo os grandes eixos de mudança que atingem a sociedade neste fim de século e que definem os parâmetros das novas formas de gestão.

- a) **o progresso tecnológico** - As transformações mais significativas podem ser resumidas em cinco grandes eixos: a informática, que está revolucionando todas as áreas, e em particular as que lidam com conhecimento; as telecomunicações, que conhecem uma revolução tecnológica ainda mais profunda e dinâmica do que a da informática, tornando possível e cada vez mais barato transmitir tudo - textos, imagens, som - em grandes volumes e com rapidez, em particular através da telemática, associação da informática com as telecomunicações; a biotecnologia, que ainda não invadiu o nosso cotidiano, mas deverá constituir a força principal de transformação na agricultura, indústria farmacêutica e outros setores na próxima década; as novas formas de energia, em particular o laser, permitindo aplicações que estão se generalizando na medicina, comércio, eletrodomésticos e outros setores; finalmente, os novos materiais, que incluem as novas cerâmicas, os supercondutores, as novas formas de plástico, etc., e que por sua vez permitem novos avanços na eletrônica e na informática, nas telecomunicações e assim por diante.

Não há provavelmente nada de novo para o leitor nessa enumeração, mas é importante assinalar a que ponto é novo este ritmo de transformação. Basta lembrar que um estudo da União Européia considera que nos últimos 20 anos dobraram os nossos conhecimentos científicos, relativamente à totalidade de conhecimentos técnicos acumulados durante a história da humanidade. Por precárias que sejam avaliações deste tipo, o fato é que estamos no meio de um gigantesco turbilhão de renovação científica, o que deve ocupar um lugar central nas nossas reflexões sobre as formas de gestão econômica e social. Acabou-se o tempo em que se geria uma realidade relativamente estática. E gerir a mudança implica gerir um processo permanente de

ajustes dos diversos segmentos da reprodução social, que poderíamos definir como sistemas flexíveis de gestão.

- b) **a internacionalização** - O processo de globalização ou internacionalização do espaço mundial resulta em grande parte dos avanços tecnológicos mencionados. Basta dizer que se transfere hoje diariamente mais de 1 trilhão de dólares entre diversos países, por meios eletrônicos, para ver a que ponto a Terra se transformou na "aldeia global".⁷ Hoje vemos as mesmas imagens na TV, compramos os mesmos carros, lemos os mesmos artigos - ou quase - em qualquer lugar do mundo. O movimento centrado na Qualidade e Produtividade incide em todos os espaços econômicos do mundo, e ninguém pode se permitir de ignorar o seu impacto.

Uma implicação evidente para todos nós é que já não há espaços para "ilhas" culturais ou econômicas, para "Albâneas" com experiências isoladas. Temos que fazer frente à internacionalização, dado objetivo que independe dos nossos gostos, e dimensionar as nossas propostas em função desta realidade. Variações de cotação na bolsa de cereais de Chicago provocam rápidas mudanças de comportamento de agentes econômicos de qualquer município, por distante que seja. A maior parte dos países, a começar pelos Estados Unidos, está empreendendo esforços amplos de modernização institucional. Atrasos nesta área são hoje mortais para a produtividade comparada dos países.

Por outro lado, é o conjunto da referência espacial do desenvolvimento que se encontra hoje deslocado, com a redução do papel dos governos nacionais, reforço dos "blocos" e do espaço supra-nacional em geral, e um novo papel das cidades na gestão descentralizada da sociedade.⁸

- c) **a urbanização** - Os fenômenos demográficos são discretos porque os processos regulares de mudança, que envolvem alguns poucos por centos ao ano, não chamam a nossa atenção. Mas a realidade é que em meio século as nossas sociedades deixaram de ser rurais para se tornarem urbanas, e um país não é mais caracterizado por uma capital onde se tomam decisões, cercado por massas rurais dispersas. Estamos apenas começando a avaliar o gigantesco impacto social e político desta transformação. Basta lembrar que hoje no Brasil quase 80% da população vive em cidades, invertendo as proporções do início dos anos 50.

Uma implicação imediata desta nova realidade é que não precisamos mais de um Estado tão centralizado, já que a população que vive em núcleos urbanos pode resolver localmente grande parte dos seus problemas. Esta nova realidade é que levou os países desenvolvidos a adotar uma estrutura de Estado profundamente diferente da nossa, com ampla participação dos governos locais.

Isso implica, em outro nível, que já não podemos nos deixar

⁷ *Dados do Business Week. Ver também o interessante estudo KURTZMAN, Joel. The death of money. New York : Simon & Schuster, 1993. Este último mostra como os governos e Bancos Centrais estão totalmente ultrapassados pela mundialização dos fluxos financeiros, enquanto a legislação e os instrumentos de regulação continuam sendo de âmbito nacional.*

⁸ *Ver a este respeito o artigo precursor de FRIEDMANN, John. The world city hypothesis. Development and Change, Jan. 1986; ver também os estudos de Samir Amin sobre esta grande contradição do fim de século: a economia se mundializou enquanto os instrumentos de regulação continuam sendo nacionais, e portanto cada vez menos operantes. O estudo do deslocamento dos espaços do desenvolvimento não se presta a simplificações: uma cidade como Shanghai hoje prepara ativamente a sua inserção no espaço mundial, onde grandes centros urbanos terão papel mais forte, enquanto minorias culturais freqüentemente encontram mais condições para florescer no espaço global do que no espaço cultural mais homogêneo de uma nação. O que há por trás da globalização, conseqüentemente, não é uma simples internacionalização de tudo, mas um reordenamento global das funções dos diversos espaços, numa hierarquia que envolve o global, os blocos, o Estado nacional, os regionalismos, as metrópoles e o poder local.*

acuar à eterna dicotomia entre privatizar e estatizar, na medida em que adquire peso fundamental, em termos de perspectivas, o espaço público comunitário, refletindo a evolução da democracia representativa para sistemas descentralizados e participativos, a chamada democracia participativa. Voltaremos mais adiante a esta questão central.

- d) **as polarizações** - A polarização entre ricos e pobres atinge, neste fim de século, uma profundidade e um ritmo desconhecidos em eras anteriores. Os dados do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1992, do Banco Mundial, indicam que éramos, em 1990, 5,3 bilhões de habitantes, para um PIB mundial de 22 trilhões de dólares, o que significa 4.200 dólares de bens e serviços por ano e por habitante: o planeta já produz amplamente o suficiente para uma vida digna para toda a população mundial. No entanto, 16 trilhões destes recursos, ou seja 72%, ficam com 800 milhões de habitantes dos países do "Norte", que representam 15% da população mundial. O efeito prático é que o nosso planeta tem 3 bilhões de pessoas com uma renda média de 350 dólares por ano e por pessoa, menos de metade do salário mínimo brasileiro. O cidadão do "Norte" dispõe em média de 60 vezes mais recursos do que os 3 bilhões de pobres do planeta, ainda que, seguramente, não tenha 60 vezes mais filhos para educar. É fácil entender como esta diferença, já catastrófica, aprofunda-se em 1990, por exemplo, a renda per capita dos pobres aumentou de 2,4 %, ou seja de 8 dólares, enquanto a dos ricos aumentou de 1,6%, ou seja de 338 dólares. A população dos ricos aumenta de 4 milhões por ano, enquanto a dos pobres aumenta de 59 milhões de habitantes.⁹

Temos de encarar com frieza estas cifras. O impacto sobre o mundo da educação, por exemplo, é imediato. Os gastos mundiais em educação em 1988 foram de 1.024 bilhões de dólares, cerca de 5,5% do produto mundial. Os países desenvolvidos gastaram 898 bilhões destes recursos, enquanto os subdesenvolvidos se limitaram a 126 bilhões. Como a população dos países subdesenvolvidos ultrapassa 4 bilhões de habitantes, o resultado prático é que, em 1988, o gasto médio anual por aluno foi de 2.888 dólares nos países ricos, e de 129 dólares nos subdesenvolvidos, ou seja, 22 vezes menos, quando quem tem que recuperar o atraso somos nós.¹⁰

Em outros termos, a busca da produtividade social e da gestão mais racional dos nossos poucos recursos não é um luxo. Para os países do Terceiro Mundo, é uma condição vital para o desenvolvimento.

⁹ RELATÓRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO MUNDIAL (1992). Washington : Banco Mundial; Rio de Janeiro : FGV, 1992, p. 196, Tabela A.1. O relatório é editado em português pela FGV. Uma excelente caracterização desta situação pode ser encontrada ainda no Informe sobre el Desarrollo Humano 1992, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD.

¹⁰ INFORME MUNDIAL SOBRE LA EDUCACIÓN (1991). Paris : UNESCO, 1992, p.36, Tabela 2.9, e dados da p. 40. É interessante notar que este primeiro balanço mundial regular da Unesco sobre a situação da educação no mundo presta um tributo ao que conseguimos fazer com os poucos recursos que temos: "Estudios internacionales efectuados por la Asociación Internacional de Evaluación Escolar (IEA) han demostrado que los estudiantes de los países desarrollados no tienen un rendimiento muy superior - más aún, en algunos casos no es ni siquiera mejor - en pruebas comparables de comprensión de lectura, aritmética y ciencias, por ejemplo, al de los estudiantes de países relativamente pobres en los que el gasto por alumno es muy inferior" (INFORME MUNDIAL..., p. 41).

Por outro lado, a polarização interna criou duas sociedades no País. As cifras aqui são dramáticas: 1% das famílias mais ricas dispõem de 17% da renda, mais de 70 bilhões de dólares, algo como 45.000 dólares por ano por membro da família. Enquanto isto, os 50% mais pobres, 75 milhões de pessoas, sobrevivem com 12% da renda, algo como 650 dólares, 70 vezes menos que os mais ricos na média, e com um nível absoluto da ordem de 50 dólares por mês. Só a mais completa cegueira social pode explicar a tranqüilidade com a qual as classes dirigentes do País se limitam a contratar mais policiais, quando o Brasil já atingiu o primeiro lugar no mundo em injustiça social. No Rio são diariamente assassinadas 21 pessoas, 15 em São Paulo. Os 400 automóveis roubados diariamente em São Paulo representam uma fila de 2 km de veículos que têm de ser guardados, transformados, documentados, revendidos, o que implica uma indústria envolvendo esferas policiais, administrativas e bancárias além da própria criminalidade. Em 1993 os vigilantes, guardas e policiais militares ultrapassam 160 mil só no Estado de São Paulo, custando-nos, para atividades improdutivas, mais de um bilhão de dólares, para não falar de outras implicações.

Formas patológicas de desenvolvimento econômico levam a mecanismos perversos de sobrevivência, e não podemos voltar as costas para esta evidência: a reinserção digna das massas oprimidas deste país constituem um objetivo central de qualquer reforma realista de como nos governamos. Não se pode gerir uma nação como se fossem dois países.

Vimos nas linhas acima a mudança profunda do contexto da administração. A mudança tecnológica impõe uma gestão flexível que redimensiona em permanência os seus espaços, a globalização exige uma interação muito mais ágil com o resto do mundo, a urbanização abre perspectivas para uma reformulação global da hierarquia das decisões públicas, enquanto as polarizações econômicas nos colocam em situação de desigualdade em termos internacionais e situações explosivas em termos internos.

A FUNÇÃO DO ESTADO

Com a força natural que possuem os lugares comuns, generalizou-se a visão de que a dimensão institucional desta modernização se resume em privatizar. "A privatização não é uma panacéia", adverte o próprio Banco Mundial, instituição insuspeita de "Estatismo". Os dados são os seguintes:

TABELA 1 - PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS GASTOS DO GOVERNO NO PIB OU NO PNB DOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS, 1880/1985

| ANO | ALEMANHA | EUA | FRANÇA | JAPÃO | SUÉCIA | REINO UNIDO |
|------|----------|-----|--------|-------|--------|-------------|
| 1880 | 10 | 8 | 15 | 11 | 6 | 10 |
| 1929 | 31 | 10 | 19 | 19 | 8 | 24 |
| 1960 | 32 | 28 | 35 | 18 | 31 | 32 |
| 1985 | 47 | 37 | 52 | 33 | 65 | 48 |

FONTE: World Bank, World Development Report 1991, Washington

Constatamos a forte progressão global da participação do Estado, particularmente na fase mais recente, apesar de todos os discursos em contrário. A progressão é muito forte, inclusive nos Estados Unidos (depois de 5 anos de governo Reagan) e no Reino Unido, numa fase que inclui quase 10 anos de governo de Margareth Thatcher. Em termos de ordem de grandeza, nos países desenvolvidos o governo administra hoje a metade do produto social.

Apresentar este quadro é importante, na medida em que segmentos importantes da sociedade passaram a raciocinar em termos de um "Estado pequeno e eficiente", justificando na realidade um processo caótico de privatizações e engavetando a questão essencial do como e a quem serve o Estado. A realidade com a qual temos de trabalhar, para enfrentar os processos de mudança que vimos acima, é a de um Estado amplo, mas que tem de passar a funcionar de forma diferente. Na realidade, é o conjunto dos espaços diferenciados do desenvolvimento que tem de ser repensado na sua dimensão institucional.

Se as sociedades desenvolvidas se modernizaram de fato (mesmo quando não no discurso) reforçando o Estado, e o quadro acima não deixa dúvidas a respeito, o eixo principal de ação não consiste em cortar segmentos da administração pública, mas de buscar um melhor funcionamento e com outras finalidades. A uma pessoa gorda que se move mal não se corta a perna para que fique mais leve: busca-se melhorar o seu modo de vida. No nosso caso, trata-se de buscar soluções institucionais mais flexíveis e sobretudo mais democráticas.¹¹

Em termos de eficiência global, de como a sociedade gerencia os seus recursos, um diretor da ENA (Ecole Nationale d'Administration) de Paris tirava das cifras acima uma lição simples: se o Estado nas sociedades modernas gere cerca de metade do produto social,

¹¹ Ver OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994. O original americano foi editado pela Addison-Wesley em 1992. O estudo está causando uma pequena revolução nos Estados Unidos, em particular porque mostra que o problema não se coloca em termos de privatizar/estatizar, e sim, de forma bem mais ampla, de rever o próprio processo de tomada de decisões, envolvendo entre outros a dimensão do espaço público-comunitário.

racionalizar as suas atividades constitui a maneira mais eficaz de se elevar a produtividade do conjunto da sociedade.

Estado do Século XIX, problemas do Século XXI

É importante levar em conta que somos um país de urbanização tardia. Ademais, não se trata, como o foi em grande parte no caso dos países desenvolvidos, de uma urbanização por atração dos empregos gerados nas cidades, mas por expulsão do campo. O nosso mundo rural foi atravessado por uma poderosa corrente modernizadora que implantou a monocultura e a mecanização, reduzindo drasticamente o emprego e, por outra corrente profundamente conservadora, transformou o solo agrícola em reserva de valor, que os proprietários não usam nem deixam usar. Sem emprego no campo, ou quando muito com emprego sazonal característico da monocultura e sem alternativa de acesso à terra, a população foi literalmente expulsa para as cidades, originando periferias miseráveis, com bairros que tiveram frequentemente taxas de crescimento superiores aos 10% por ano. Este processo de expulsão é hoje agravado pelo impacto das novas tecnologias sobre a indústria e os serviços urbanos, que se vêem obrigados a reduzir a mão-de-obra empregada, deixando para estes dois terços da população brasileira a alternativa do setor informal, do desemprego, dos serviços domésticos, da segurança dos mais variados tipos e de outras atividades em que se sabe cada vez menos quem está cuidando de quem.

Esta situação implica o surgimento de milhões de pequenos dramas locais no conjunto do País, problemas graves de habitação, saúde, poluição, necessidades adicionais de escolas, organização de sistemas de abastecimento, programas especiais para pobreza crítica, elaboração de projetos de saneamento básico e assim por diante.¹²

Desse modo, os municípios passam a se defrontar com uma situação explosiva que exige intervenções ágeis em áreas que extrapolam as tradicionais rotinas de cosmética urbana. Trata-se de amplos projetos de infra-estruturas, políticas sociais e programas de emprego, envolvendo inclusive estratégias locais de dinamização das atividades econômicas.

Os municípios situam-se na linha de frente dos problemas, mas no último degrau das decisões públicas. O deslocamento generalizado dos problemas para a esfera local, enquanto as estruturas político-administrativas continuam centralizadas, criou um tipo de impotência institucional que dificulta dramaticamente qualquer modernização da gestão local, enquanto favorece o tradicional ca-

¹² Um exemplo da área de saneamento: "A população beneficiada com serviço de esgotamento sanitário no Brasil, em 1989, pelo sistema Planasa, era constituída de 28,8 milhões de pessoas, ou seja 20,6% da população urbana. Segundo pesquisa do IBGE, em 1989, 2.092 municípios brasileiros, correspondentes a 47,2%, possuíam rede coletora de esgotos e, desse total, cerca de 350, isto é, 8%, possuíam algum tipo de tratamento. Em apenas 51 municípios existia estação de tratamento. O dado mais alarmante, todavia, é que 45,4% dos domicílios brasileiros não possuíam rede coletora ou fossa séptica". (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Subsídios para uma política de descentralização de serviços públicos. s.l.: IPEA: IBAM, 1993. p. 37, citando estudo de Edgard Bastos de Souza.

ciquismo articulado com relações fisiológicas nos escalões superiores.

Na Suécia, conforme vimos, o Estado administra dois terços do produto social. Entretanto, o trabalho de Agne Gustafsson sobre "Governo Local na Suécia" mostra que o governo gere muito pouco no nível central. O país tem 9 milhões de habitantes, dos quais cerca de 4,5 milhões ativos, e destes, 1,2 milhões são funcionários públicos de municípios e condados. Ou seja, cerca de um trabalhador em cada quatro é funcionário local. O resultado prático é o governo central na Suécia se contentar com 28% dos recursos públicos do país, enquanto as estruturas locais de gestão, que permitem participação muito mais direta do cidadão, controlam cerca de 72%. Esta cifra se compara com 5% na Costa Rica, 4% no Panamá e um provável 13% no Brasil.¹³

Quando os países eram constituídos por uma capital, e algumas cidades mais, rodeados por uma massa dispersa de camponeses, era natural que todas as decisões significativas, e sobretudo o controle dos financiamentos, passassem pelo nível central de governo. Com o processo de urbanização, os problemas se deslocaram, mas não o sistema de decisão correspondente. Assim, o que temos hoje é um conjunto de problemas modernos e uma máquina de governo característica das necessidades institucionais da primeira metade do século.

Um novo paradigma de Estado

Uma das vantagens que resulta da desestruturação dos regimes de partido único, é o deslocamento da atenção para as formas práticas de se democratizar o Estado realmente existente, sem esperar a grande alternativa.

Não há muitas novidades no que tange à forma básica de estruturação dos poderes, em torno do Executivo, Legislativo e Judiciário. No entanto, há indiscutivelmente uma compreensão diferente das formas como a sociedade civil se organiza para assegurar a sustentação política do conjunto.

Estamos acostumados a ver o funcionamento do Estado embasado na organização partidária. Este eixo político-partidário de organização da sociedade em torno dos seus interesses veiculou, em geral - é preciso dizê-lo -, as posições dos grandes grupos econômicos, da burguesia.¹⁴

¹³ No caso brasileiro a situação melhorou ligeiramente com a Constituição de 1988, mas continua crítica, sobretudo para um país tão grande. É importante salientar que os dados disponíveis sobre a "pirâmide" dos recursos públicos são precários. Utilizamos aqui uma estimativa de José Serra.

¹⁴ Adam Smith, em *A riqueza das nações*, já atentava para este desequilíbrio, constatando que pela facilidade de sua organização, as áreas empresariais adquiriam peso desproporcional nas decisões políticas, em detrimento dos trabalhadores

Nos países do Leste Europeu, com a agravante opção pelo partido único, ficou mais patente ainda que este eixo não é suficiente para sustentar um poder democrático.

O desenvolvimento dos sindicatos, instância de negociação do acesso ao produto social, fortaleceu outro eixo de organização, o eixo sindical-trabalhista, baseado no espaço de organização que constitui a empresa, e centrado na redistribuição mais justa do produto social. Quando analisamos países caracteristicamente social-democráticos, constatamos que souberam desenvolver este segundo eixo, criando sistemas mais democráticos. Em termos práticos, não há dúvida de que o fato dos agricultores, metalúrgicos, bancários e outros segmentos estarem solidamente organizados permite que a sociedade se democratize, e negociações de cúpula características dos partidos encontram um contrapeso democrático nos diversos interesses profissionais organizados. Passamos assim da democracia marcadamente burguesa para a social-democracia.

A organização dos interesses profissionais foi sem dúvida facilitada pelo fato de os trabalhadores terem passado a trabalhar agrupados no espaço empresarial, conhecendo-se, constatando o que têm em comum, e não é surpreendente que as grandes empresas apresentem em geral organizações de classe mais sólidas. Podemos estender o mesmo raciocínio para os impactos do processo moderno de urbanização. É bom lembrar que a história da humanidade é essencialmente rural, que a formação de grandes espaços empresariais data de pouco mais de um século, e que a urbanização generalizada é ainda mais recente. A idéia que queremos trazer aqui é de que quando uma sociedade deixa de constituir um tecido descontínuo de trabalhadores rurais, e passa a viver numa pirâmide complexa de vilas e cidades, começa naturalmente a se organizar em torno dos "espaços locais", do local de residência, do que John Friedmann chamou de "life space", ou espaço de vida.¹⁵

O impacto político da formação deste terceiro eixo de organização da sociedade em torno dos seus interesses, o eixo comunitário, marca a evolução de uma sociedade governada por "representantes" para um sistema no qual a participação direta do cidadão adquire um peso muito mais importante.

O cidadão sueco participa hoje, em média, de quatro organizações comunitárias. Participa da gestão da escola, do seu bairro, de decisões do seu município, de grupos culturais, etc. A descentralização dos recursos públicos constitui assim um processo articulado com uma evolução do funcionamento do Estado: quando 72% dos recursos financeiros do governo têm a decisão sobre o seu uso formulada no nível local de poder, as pessoas participam efeti-

¹⁵FRIEDMANN, John. *Empowerment: the politics of alternative development*. Cambridge: Blackwell, 1992.

vamente, pois não vão numa reunião política para bater palmas para um candidato, e sim para decidir onde ficará a escola, que tipos de centros de saúde serão criados, como será utilizado o solo da cidade e assim por diante.

Não se trata naturalmente de reduzir a sociedade ao "espaço local", na linha poética de um "small is beautiful" generalizado, nem de achar que a Suécia ou outro país deva ser algum modelo. Trata-se, isto sim, de entender a evolução das formas de organização política que dão sustento ao Estado: a modernidade exige, além dos partidos, sindicatos organizados em torno dos seus interesses e comunidades organizadas para gerir o nosso dia-a-dia. Este "tripé" de sustentação da gestão dos interesses públicos, que pode ser caracterizado como "democracia participativa", é indiscutivelmente mais firme do que o equilíbrio precário centrado apenas em partidos políticos.¹⁶

Em outros termos, estamos assistindo a um processo amplo de deslocamento dos espaços de administração pública, e devemos repensar de forma geral a hierarquia de decisões que concernem a nossa reprodução social. Mais do que discutir parlamentarismo e presidencialismo, discussão que se situa no plano do equilíbrio dos três poderes, ou sobre o eventual interesse do voto distrital misto, que busca o aperfeiçoamento da representação partidária, temos que repensar de forma mais ampla o enraizamento social do Estado.

Estilos de governo

As simplificações que consistem em gerir o espaço público como se fosse uma empresa privada não têm muito sentido, na medida em que o cliente da área pública, a população, é proprietário legítimo da "empresa". A administração pública tem de ser, por definição, democrática.

No entanto, é hoje essencial conhecer o que está acontecendo na administração empresarial, e utilizar as experiências positivas que possam melhorar o desempenho da administração pública. Tal como a administração pública, a área empresarial se defronta com um universo em mudança, envolvendo maior diversidade e maior complexidade no ambiente externo. Em termos empresariais, isto implica sistemas de gestão muito mais flexíveis, com grande agilidade para se adaptar a situações novas, o que por sua vez exige muito mais autonomia dos diferentes subsistemas da empresa, circulação muito mais ampla das informações e redução do leque de hierarquias.

¹⁶Na realidade, desponta com força um quarto eixo, cada dia mais importante para uma forma madura de sustento do Estado: a descentralização e democratização dos meios de comunicação. Com partidos múltiplos, sindicatos representativos, fortes organizações comunitárias e uma "mídia" democratizada, assegurando que a sociedade esteja razoavelmente informada, teremos bases institucionais razoáveis para uma gestão política equilibrada.

Em termos simplificados, gerir a mudança de forma ágil implica uma descentralização ampla das decisões. Para evitar a desarticulação e falta de coordenação que a descentralização pode gerar, a empresa passa a trabalhar em "times" identificados com os objetivos definidos, criando uma dinâmica participativa. Uma empresa moderna já não pode trabalhar com a divisão tradicional entre a gerência que conhece e ordena, e o peão que executa.¹⁷

Mas as empresas trabalham também inseridas num tecido econômico muito mais interativo. Como trabalhar em sistema "just in time", por exemplo, com níveis de estoques de algumas horas, se a empresa não está articulada de forma muito precisa com os seus fornecedores? Na prática, o que ocorre é a gradual substituição do mercado por um sistema articulado de dependências interempresariais, criando um contexto novo de organização da produção. A tendência vai no sentido de um sistema complexo de relações horizontais entre empresas e segmentos empresariais, as "redes interempresariais", onde unidades formalmente independentes fazem parte de um tecido econômico complexo, articuladas através de acordos tecnológicos, propriedade cruzada de ações, financiamentos conjuntos, etc.¹⁸

O gigantesco potencial que este tipo de transformações representa na área da administração pública é estudado e esmiuçado em duas publicações recentes, *Empowerment*, de John Friedmann, e *Reinventing Government*, de Osborne e Gaebler, trabalhos que estudam experiências práticas e implicações teóricas das novas tendências administrativas nas mais variadas áreas.¹⁹

Trata-se evidentemente de repassar muito mais recursos públicos para o nível local, mas trata-se também de deixar a sociedade gerir-se de forma mais flexível segundo as características de cada município. O novo estilo passa portanto pela criação de mecanismos participativos simplificados e muito mais diretos dos atores-chave do município: empresários, sindicatos, organizações comunitárias, instituições científicas e de informação e outros. Passa também pela criação de mecanismos de comunicação mais ágeis com a população, porque uma sociedade tem de estar bem informada para poder participar. Passa pela flexibilização dos mecanismos financeiros, com menos regras e fiscais, e mais controle direto de comitês e conselhos da comunidade interessada. Passa pela ampliação do espaço de interesse da prefeitura, que deverá ultrapassar as preocupações com a cosmética urbana e algumas áreas sociais, para se tornar o catalisador das forças econômicas e sociais da região. Passa finalmente pela organização de redes horizontais de coordenação e cooperação entre

¹⁷ *tande parte do atraso da empresa brasileira, neste sentido, não provém da falta do "hardware" tecnológico, ou seja, de máquinas mais modernas, e sim de relações de produção que já não correspondem ao nível de desenvolvimento das forças produtivas, para utilizar uma formulação bem clássica de Karl Marx.*

¹⁸ *Um excelente estudo destas tendências pode ser encontrado em GERLACH, Michael. Alliance Capitalism. Los Angeles: University of California Press, 1992. Ao analisar as redes interempresariais ("intercorporate networks") que se constituíram no Japão, e em menor escala nos Estados Unidos, o autor conclui que o ambiente de funcionamento da empresa moderna deslocou-se "do mundo anônimo da mão invisível" para "as esferas concretas do planejamento e da coordenação". A importância teórica deste processo é imensa. Marx previu com razão que a socialização da produção, levando a uma riqueza e complexidade crescentes das relações intersetoriais, não poderia a longo prazo apoiar-se apenas nos mecanismos anônimos nos mercados. Enquanto os liberais continuam clamando pela primazia do mercado, e a esquerda aponta para os monopólios, na realidade a economia está evoluindo para um tecido complexo de redes interempresariais que permitem que a coordenação intersetorial se faça de maneira flexível e coordenada, deslocando, mais do que eliminando, os espaços de funcionamento do mercado.*

¹⁹ *FRIEDMANN, John. Empowerment: the politics of alternative development. Cambridge: Blackwell, 1992; OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reinventing government. New York: Addison Wesley, 1992*

municípios, tanto no plano geral como sobretudo em torno a programas setoriais.

Assim, mais do que discutir simplesmente a privatização, torna-se necessário ampliar o debate, na linha da excelente formulação do estudo IPEA/IBAM: "A questão da privatização deve ser compreendida num sentido mais amplo, qual seja, no papel do poder público local em mobilizar os agentes da sociedade civil local - privados e comunitários - como um caminho para nova articulação Estado e sociedade. Por essa abordagem, democratização e privatização em serviços no nível local se transformam em vertentes básicas para a descentralização e municipalização".²⁰

Resumindo, os principais pontos que poderiam caracterizar os enfoques propostos serão a seguir apresentados.

- 1) **O princípio da descentralização:** Na dúvida, ou salvo necessidades claramente definidas de que as decisões pertençam a escalões superiores na pirâmide da administração, estas devem ser tomadas no nível mais próximo possível da população interessada. E nos referimos aqui à capacidade real de decisão, com descentralização dos encargos, atribuição de recursos e flexibilidade de aplicação. Este princípio da "proximidade" vale tanto para a administração pública como para autarquias e várias áreas do setor privado. E não se trata de dotar as administrações centrais de "dedos mais longos" com a criação de representações locais, mas de deixar as administrações locais gerirem efetivamente as atividades.

Muitos se preocupam com a eventual perda de capacidade de governo central que a descentralização representaria. A nossa visão é inversa: quando o governo central se vê entulhado por milhares de pequenos pedidos locais, passa a gerir interesses fisiológicos em vez de governar o país, ocasionando a perda de governabilidade que vimos acima. Apenas descentralizando de forma decidida, poderá a União "limpar a mesa" de milhões de pequenas causas e problemas burocráticos e se concentrar no que efetivamente devem ser as suas preocupações: os equilíbrios macroeconômicos, os desequilíbrios regionais, os grandes equilíbrios sociais, as políticas tecnológicas de longo prazo, as grandes redes nacionais de infra-estruturas de transporte, energia e telecomunicações, a inserção do país no espaço econômico internacional.

- 2) **Papel mobilizador da administração local:** Independentemente das atribuições próprias nas áreas dos serviços básicos como limpeza urbana e serviços sociais, a administração local tem de assumir um papel catalisador das forças sociais em torno dos grandes objetivos de médio e longo prazo da comunidade. Para dar um exemplo, o Rio

²⁰ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Limites e possibilidades para a articulação público/privado na gestão de serviços públicos urbanos municipais. Brasília : IPEA : IBAM, 1993, p. 12

de Janeiro perdeu espaço em três eixos-chave da sua sobrevivência econômica, a administração federal, a indústria e as atividades portuárias, constituindo hoje um gigantesco cogumelo demográfico sem a base econômica correspondente. Bem antes da atual implosão social que torna qualquer alternativa difícil, a cidade deveria realizar os investimentos de longo prazo e mobilização social para se tornar grande capital turística, preparando assim um eixo econômico alternativo de desenvolvimento de mais longo prazo. Não podemos mais continuar com administrações locais que se limitam à cosmética urbana e algumas atividades sociais.

- 3) **Organização dos atores sociais:** A concepção de que as câmaras de vereadores, que representam o aspecto político de alguns segmentos da sociedade local, podem representar efetivamente os interesses complexos e em plena transformação dos principais atores sociais do município, é demasiado estreita. As administrações locais devem criar foros de elaboração de consensos em torno dos problemas-chave do desenvolvimento, incluindo nestes foros representações das empresas, dos sindicatos, das organizações comunitárias, das organizações não governamentais, das instituições de pesquisa, dos diversos níveis de administração pública presentes no município, de forma a assegurar que a gestão se torne mais participativa. Os exemplos bem-sucedidos de administrações locais mostram antes de tudo uma grande capacidade de "engenharia social" no sentido de elaborar sistemas flexíveis de parcerias nos mais diversos níveis.
- 4) **Enfoque da inovação:** Neste fim de século que apresenta transformações tecnológicas profundas, com inovações informáticas que permitem modernizar e dar transparência à administração, com a telemática que pode oferecer ao munícipe acesso instantâneo sobre dados de gestão referentes à sua cidade, com as fotos de satélite digitalizadas que permitem o seguimento da situação ambiental, com novas tecnologias de reciclagem de resíduos sólidos ou biodegradação de esgotos, com novos enfoques organizacionais mais horizontais e flexíveis, as administrações devem perder o medo de inovar, ou ainda de introduzir soluções em caráter experimental, deixando a própria sociedade se pronunciar sobre o acerto de determinadas inovações.
- 5) **Enfoque de eixos críticos de ação:** Além das rotinas setoriais, que asseguram a gestão dos serviços básicos, é importante que as administrações locais trabalhem a definição dos eixos críticos de ação que permitam desencadear uma mobilização da sociedade em torno dos seus interesses de médio e longo prazo. Ações "desencadeadoras" deste tipo podem ser vistas em Santos, com a

recuperação da balneabilidade das praias que está mobilizando o conjunto da sociedade em torno da modernização do turismo e da economia local, ou o programa de saúde em Penápolis que resultou em forte estruturação local dos municípios em torno dos seus interesses, ou ainda o programa ambiental de Curitiba, que teve um grande poder de agregação dos principais atores sociais da cidade em torno da modernização urbana em geral.

- 6) **Enfoque dos recursos subutilizados:** Se temos no País 370 milhões de hectares de terras agrícolas, mas lavramos anualmente cerca de 60 milhões, em que pesem as culturas permanentes e as necessidades da pecuária, conhecemos uma impressionante subutilização do solo, que se manifesta município por município. Conceito trabalhado por Ignacy Sachs e hoje desenvolvido pelo Banco Mundial, o enfoque da subutilização de recursos, implicando o esforço sistemático de identificação dos recursos naturais, humanos e de capital que poderiam ser melhor mobilizados em nível local, constitui um eixo de trabalho essencial para numerosas administrações. Hoje vemos municípios que revalorizam os seus atrativos turísticos, outros que asseguram o cultivo em lotes vazios, outros ainda que asseguram espaço para educação em locais empresariais subutilizados e assim por diante.
- 7) **Enfoque da pesquisa do potencial local:** A mobilização dos recursos subutilizados e a racionalização geral das atividades locais implicam um esforço sistemático de estudos e organização do conhecimento sobre o potencial existente, enfocando o ciclo completo de atividades que asseguram o desenvolvimento econômico e social. Trata-se de ordenar o conhecimento das atividades de produção; dos serviços de intermediação comercial e financeira, cuja organização racional assegura vantagens indiscutíveis à economia local; das infra-estruturas econômicas que geram economias externas (transportes, telecomunicações, energia e água); das infra-estruturas sociais, como saúde, educação, cultura, comunicação e lazer, que permitem o investimento adequado no homem e na qualidade de vida, constituindo hoje provavelmente o investimento mais produtivo que possa ser realizado; e da própria capacidade de gestão de desenvolvimento, identificando os pontos de estrangulamento, as áreas de inércia administrativa e assim por diante. A sólida organização do conhecimento da comunidade sobre si mesma pode ser uma alavanca poderosa para o desenvolvimento, e uma das mais subestimadas.
- 8) **Trabalhar a matriz de decisões:** Já é tempo de ultrapassarmos simplificações em torno da dicotomia estatização/planejamento *versus* privatização/mercado. Para dar um exemplo, a educação constitui hoje um sistema complexo e diversificado de espaços do conhecimento, como

a formação nas empresas, hoje em pleno desenvolvimento, e que exige parcerias setor público/setor privado; a formação em tecnologias emergentes, como cursos de informática, de qualidade total, etc., que assumem grande importância com a dinâmica atual de inovação, e exigem flexibilidade na aplicação, podendo-se organizar parcerias universidade/setor privado; a formação comunitária, particularmente visando à reintegração de bairros pobres, que solicitam hoje apoio de formação em auto-organização, tecnologias alternativas, cursos para trabalho doméstico ou reinserção no mercado de trabalho e outros, constituindo uma alavanca fundamental do "ensinar a pescar", representam hoje um espaço privilegiado de parcerias da administração municipal com organizações comunitárias, ONGs, e programas de nível nacional como a campanha de combate à fome e outros; a criação de meios locais de comunicação, seguindo a tendência moderna que hoje envolve televisões locais e outros meios modernos de articulação comunicação/educação, exige parcerias que envolvem o município com as faculdades, escolas e agentes de comunicação; a própria educação formal foge hoje do modelo centralizado, devendo basear-se cada vez mais na gestão participativa das comunidades, na linha, por exemplo, do sistema já implantado na cidade de São Paulo. Na realidade, tanto a educação como as outras áreas de desenvolvimento exigem a articulação flexível das áreas pública, privada e comunitária, e dos três níveis de administração pública.

- 9) **Enfoque da gestão governamental:** Cruzam-se hoje no espaço do município esferas administrativas de diversos níveis, cada uma reportando-se ao seu nível central. É freqüente hoje 30 a 40% dos funcionários públicos que trabalham num município pertencerem a outras instâncias de governo, sem que o prefeito tenha sequer condições de conhecer o que as agências programaram para o município, e sem que estas mesmas agências se coordenem entre si. A racionalização da gestão intergovernamental, sob a coordenação da autoridade efetivamente eleita pela população local, que é o prefeito, é essencial, pois não é realista esperar que decisões tomadas em instâncias independentes e de diferentes níveis de governo formem espontaneamente programas coerentes em nível local. Com isso perdem-se as sinergias possíveis entre, por exemplo, programas de infraestrutura de saneamento básico com educação ambiental e programas locais de saúde, além de desestimular a participação da comunidade local, transformada em espectadora de burocracias que não a consultam.
- 10) **Recentrar as atividades nos objetivos humanos:** O Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1992 coloca claramente o problema: "É possível que os mercados impressionem do ponto de vista econômico e tecnológico. No

entanto, são de pouco valor se não servem para melhorar o desenvolvimento humano. Os mercados constituem meios. O desenvolvimento humano é o fim.²¹ Por óbvio que possa parecer, é preciso lembrar ainda que toda a nossa atividade profissional, as atividades administrativas, os esforços das comunidades não representam nada se não se traduzirem em última instância em qualidade de vida, harmonia social, riqueza de convívio, no que tem sido às vezes qualificado de Felicidade Interna Bruta, em oposição ao PIB. Não é mais possível resumir o desenvolvimento a fatores econômicos e tecnológicos, ficando as empresas livres de fazerem o que bem entendem, esperando-se que o interesse humano seja contemplado por ações compensatórias da administração pública, com recolha do lixo, policiamento repressivo, assistência social e ações ambientais corretivas. A organização das parcerias sociais na gestão do nosso desenvolvimento implica justamente que todos os atores sociais busquem na gestão compartilhada, e desde o início das ações, o objetivo humano maior.²²

- 11) **A visão da sustentabilidade:** Demasiadas regiões hoje têm o seu turismo e atividades econômicas comprometidas por uma contabilidade que não contempla os custos ambientais, demasiadas regiões têm os seus solos esgotados pela monocultura predatória, demasiadas comunidades vivem um clima de fome, doença e insegurança. O município de Cubatão é hoje um exemplo destes absurdos, com uma indústria dependente do bombeamento dos esgotos do rio Tietê, enfrentando hoje a escolha absurda entre o desemprego e a poluição da Baixada. Entre a "ecochatice" e o "anarcocapitalismo", existe amplo espaço de ação coordenada e planejada, envolvendo o conjunto dos atores da comunidade local em torno dos interesses de longo prazo.
- 12) **Enfoque da comunicação e da informação:** A informação, a cultura, a educação, a mídia e as diversas formas de acesso ao conhecimento constituem um eixo essencial de recuperação da democracia. Não se pode esperar participação efetiva por parte de uma população à qual se vedou o acesso aos instrumentos - educação, informação - correspondentes. Em outros termos, o conjunto das áreas que formam os novos espaços do conhecimento deve assumir, numa gestão moderna, um papel essencial, traduzindo-se em programas ativos e dinâmicos, com os meios correspondentes.

Visamos neste artigo desdobrar algumas implicações mais amplas das propostas simplificadas da privatização. A modernidade não se conquista com passes de mágica. Implica uma visão política de que participar na construção do seu espaço de vida, mais do que receber presentes das "autoridades", constitui uma condição essencial

²¹ DESARROLLO HUMANO: INFORME (1992). Bogotá: PNUD, 1992.

²² A área empresarial brasileira tem, de forma geral, pouca cultura de parceria e é bastante avessa às formas modernas de trabalho baseadas no que o Centro das Nações Unidas para Empresas Transnacionais (UNCTC) qualifica de "collaborative arrangements". No entanto, surge já uma forte corrente modernizadora, na linha do PNBE e outros, que aponta novos rumos.

da cidadania. Envolve uma visão institucional menos centrada nas "pirâmides" de autoridade e mais aberta para a colaboração, as redes, os espaços de elaboração de consensos e os processos horizontais de interação. Implica finalmente uma visão centrada no homem, na qualidade de vida, na felicidade do cotidiano, e um pouco menos nas taxas imediatas de retorno.

Estamos vivendo uma profunda revolução tecnológica. Por um lado, este avanço nos abre novos instrumentos de modernização, se formos capazes de orientá-lo. Por outro lado, é inviável a manutenção da presente desordem política, quando o ser humano dispõe de tecnologias de impacto planetário, de motosserras, agrotóxicos, armas atômicas, capacidade de manipulação genética, química fina para produção de drogas letais em fundos de quintal, navios pesqueiros capazes de limpar a biomassa de gigantescas regiões marítimas, impérios de mídia capazes de atingir os nossos filhos dentro da nossa casa. Sem um sólido reforço da nossa capacidade de organização social, é o próprio planeta que se torna inviável.

Em outros termos, o ser humano, que demonstrou uma impressionante capacidade técnica, e uma igualmente impressionante impotência em termos de convívio civilizado, precisa buscar no espaço local organizado o lastro político que lhe permita recuperar as rédeas do seu desenvolvimento.

RECEBIDO PARA PUBLICAÇÃO
EM NOVEMBRO DE 1994
