

I POR QUE REFORMAR AS INSTITUIÇÕES?

JORGE WILHEIM

Durante dois anos, o Conselho de Reforma do Estado, órgão consultivo vinculado ao Ministério da Administração e da Reforma do Estado, debateu diversos problemas tópicos e controversos, no campo da ética, da previdência dos servidores, das novas agências reguladoras, da tributação, da política fiscal, da segurança, elaborando pareceres e subsídios. Na maioria desses assuntos, estavam os conselheiros labutando no campo da reforma dos procedimentos da administração pública. O objetivo, em cada caso, era melhorar o desempenho da máquina governamental para, ao final, melhor servir o cidadão.

“Melhorar o desempenho” é também o critério e a visão que comumente se têm ao falar-se em “reformas”; pensa-se sempre que é *o Estado* quem deva se reformar, diminuindo os entraves burocráticos, sua freqüente ociosidade, suas despesas e seu déficit, a fim de proporcionar serviços melhores.

As preocupações e os objetivos acima foram, e continuam sendo, legítimos e necessários, e os resultados de tais melhoras, nada desprezíveis, haja vista a importância da criação das agências reguladoras e das organizações sociais, destacando o conceito de “público” do conceito de “estatal”, no redesenho da estrutura do governo. No entanto, a complexidade dos processos de melhoria de desempenho fazia surgir perguntas de alcance mais amplo: para adequar o Estado (e o governo) aos desafios contemporâneos, podem as reformas limitarem-se a melhorar o desempenho da máquina burocrática, a modernizarem o aparelho do Estado? Qual o escopo dessas reformas e seu papel no desenvolvimento? Qual o papel do Estado? Não necessitariam as demais esferas que compõem a nação, isto é, os produtores e o seu mercado,

a sociedade civil, também serem objeto de “reformas”, ou seja, de um re-exame de seu papel e de seu desempenho, de sua forma de organização e participação no desenvolvimento? Qual o papel do governo na indução de parcerias e outras formas novas de articulação entre os diversos setores da sociedade? E, finalmente, qual o escopo, a razão de ser dessas reformas todas, *qual o seu contexto histórico e sua perspectiva?*

Para debater essas questões, organizou-se um seminário internacional (São Paulo, maio de 1998), cujas palestras mais essenciais constituem a maior parte do conteúdo do presente livro e ao qual solicitaram inscrição quase mil interessados, originários de todos os estados do Brasil.

A amplitude da questão das reformas institucionais é fato novo a caracterizar o final deste século. Há cinquenta anos não se considerava a sociedade civil como protagonista criativa do desenvolvimento e poucas dúvidas havia sobre o fato dos governos nacionais representarem a totalidade de suas nações, embora fosse necessário, para tal, ainda ignorar a existência de um Continente colonizado, a África. Eram poucas, embora existentes (Keynes, Polanyi), as vozes que já então apontavam para a possibilidade de futuras alterações na estrutura de emprego decorrentes de transformações tecnológicas. E ainda raras as vozes de cientistas a lançar hipóteses sobre desastres ambientais resultantes do modo de consumir e das tecnologias predatórias com que a economia crescia.

Contudo, durante, e especialmente, o final da década de 1960, desponta com vigor o processo de emergência da sociedade civil, como protagonista expresso, a exigir, primeiro, ser percebida e aceita (movimentos *hippies*) e, em seguida, pleiteando poder (movimentos de rua em 1968/1969), para finalmente assentar-se na posição de participante crítico organizado, com iniciativas próprias ou participante de parcerias (organizações não-governamentais, pertencentes ao chamado “Terceiro Setor” da sociedade): um longo processo democratizante a forçar novas relações com o Estado.

Cabe assinalar, como fator indireto da ampliação do espectro do tema das reformas, o importante papel da invenção da miniaturização do arquivo de memória, mediante um *chip* (pastilha) de silício, ensejando a diminuição, o barateamento e a explosiva multiplicação de uso do computador. Quando este foi associado ao sistema de satélites estacionários de comunicação, gerou-se a *telemática* e o mundo subitamente “encolheu”, no tempo e no espaço, criando-se o *ambiente* no qual progride a humanidade, conhecido como o ambiente da *globalização*.

Viver no ambiente da globalização significa estar sujeito à simultaneidade de eventos antigamente considerados distantes no espaço e sucessivos no tempo, à aceleração de todos os processos de tomada de decisão, à multiplicação da interação de fatores, a um leque quase infinito de dados à disposição. Essa

interação expande enormemente a transdisciplinaridade, alterando as fronteiras do conhecimento. Embora seja inegável que, ao passarmos a viver no ambiente da globalização, adentrando uma *era da informação*, se estejam, teoricamente, multiplicando as oportunidades de desenvolvimento, tampouco pode ser ignorada a crescente tensão e os riscos que tal situação estabelece, dramatizando a história deste fim de século.

Com efeito, a generosa “universalização das oportunidades” veiculada pela globalização informativa é ainda apenas teórica; vastos setores e países inteiros ainda estão à margem de sua utilização, excluídos de seus eventuais benefícios. De outro modo, a disponibilidade de uma quantidade imensa de *dados* nem sempre significa a apreensão de *informações*, isto é, do dado tornado inteligível. E estas ainda não correspondem, mecanicamente, a *conhecimentos*, pois estes exigem integrar informações de esferas, disciplinas e naturezas diversas, inserindo-as em determinado contexto e colocando-as em perspectiva. Sem falar de que raramente os conhecimentos logram ser transformados em *sabedoria*... Os desafios e desdobramentos oferecidos pela era da informação na qual penetramos, embora ricos em potencial, por ora também aumentam a tensão decorrente dos riscos de interpretar dados e tomar decisões às pressas, sob pressão, sem uma visão mais integrada e refletida, sem uma percepção da perspectiva histórica, sem clareza suficiente de objetivos, sem uma inserção mais estratégica nas alternativas oferecidas pelo contexto histórico deste fim de século.

A precipitação na tomada de decisões sob pressão também decorre de uma conjuntura histórica repleta de conseqüências: o desaparecimento da União Soviética (1991). Sem entrarmos nos motivos de ordem nacional *interna* que levaram à necessidade de uma reestruturação (“*perestroika*”) da vida política e da economia desse país e ao estilhaçamento da unidade político-administrativa criada após a revolução soviética, parece-nos pertinente ao presente texto assinalar algumas das generalizações que resultaram em todo o mundo. A incapacidade de o regime soviético atender às modernas demandas sociais e acompanhar o desenvolvimento tecnológico existente em outras economias levou ao *descrédito do planejamento estatal*. As dificuldades de o Estado conduzir o processo de transformação da economia e vida nacional criaram uma quase anomia, abrindo severas brechas em que penetraram indivíduos e organizações criminais, com considerável poder corruptor, levando ao *descrédito do Estado* como mantenedor de um estado de direito.

De outro modo, a brusca diminuição do peso específico da Rússia e de outros países resultante do estilhaçamento da União Soviética nos fóruns internacionais resultou, além do bem-vindo fim da “guerra fria”, no reforço e na predominância quase hegemônica dos Estados Unidos e na gradual mudança de estilo desse país no trato diplomático com os governos do ainda

chamado “Terceiro Mundo”, por não mais precisarem contrapor-se com cautela a um adversário concorrente, negociando apoios; em outros termos: o Terceiro Mundo perdeu argumentos de negociação política, embora esteja se reorganizando, à semelhança da Europa, em associações geoeconômicas, a fim de contrapor-se aos riscos de uma hegemonia mundial norte-americana.

Finalmente, o reconhecimento das deficiências do planejamento estatal na União Soviética, mormente em seus aspectos tecnológicos e econômicos, resultou na posição triunfalista dos que defendem as leis de mercado como forma única de garantir o desenvolvimento. Como decorrência, os próprios ideais socialistas de justiça e igualdade passaram a ser considerados superados, *enquanto motores ideológicos*.

Essa multiplicidade de fatores, estruturais e conjunturais, a caracterizar as últimas décadas, sublinha a conveniência, para debater a questão das reformas, de nos determos sobre uma *percepção da perspectiva histórica*, pois é dela que devem decorrer as respostas para as inevitáveis perguntas: “Reformar por quê? Reformar para quê? Reformar para quem?”.

Dentro das limitações de escasso afastamento de um observador crítico contemporâneo, a atual década parece caracterizar-se menos por uma série de *ajustes* do que por uma série de *descontinuidades e rupturas*. Ajustes, necessários ou convenientes, têm de fato ocorrido: 1. às novas exigências de uma economia de mercado globalizado na produção e no consumo; 2. às conseqüências do processo de implantação de uma era da informação; 3. às peculiaridades de uma vida no ambiente da globalização; e 4. às alterações nas relações políticas internacionais após o desmanche da União Soviética.

Mas, paralelamente a esses ajustes, variáveis segundo os contextos nacionais, descontinuidades e rupturas, geradoras de incertezas e angústias, podem ser observadas nos mais diversos campos, não sendo sempre suficientemente avaliadas as suas conseqüências. A forma industrial de *produzir* obedece hoje a métodos diversos dos do “taylorismo” e sua linha de montagem; a automação (“robotização”) altera a função, a capacitação requerida e o próprio número de trabalhadores, impactando profundamente a estrutura de emprego, seja por diminuir a necessidade de trabalhadores, seja por exigir dos que permanecem uma capacitação diferente da que até há pouco era exigida. A própria *organização da empresa* sofreu alterações profundas, com a sua transnacionalização e com a sensível terceirização de suas operações; a possibilidade de eliminar estoques diminuiu e alterou a sua *planta física* e gerou novas articulações, seja com produtores de componentes (operando fisicamente a seu lado ou, ao contrário, em país distante), seja com o sistema de

transporte de seus insumos e de seus produtos, seja, ainda, com o próprio mercado global.

Também pode ser considerada ruptura, em virtude dos montantes envolvidos, a *concentração de capitais disponíveis* para investimentos de qualquer natureza, controlados por megafundos de pensão, companhias de seguros e pelo mercado de capitais; este grupo de operadores operou em 1990 cerca de USD 756 bilhões, quando o total operado por todos os bancos alcançava USD 468 bilhões; apenas três anos depois, enquanto a quantia operada por bancos crescia para 555 bilhões, a operada por aqueles megaoperadores saltava para a espantosa cifra de USD 42,3 trilhões!

Essa diferença, isto é, a supremacia sem regulamentação dos *megaoperadores*, continua alterando sensivelmente o panorama financeiro e econômico mundial, ao deslocar para um limitado setor da economia de mercado o eixo das decisões sobre onde, quanto, quando investir e desinvestir. A volatilidade das operações de caráter especulativo, mormente as do mercado de capitais, constitui um fator de risco considerável para a estabilidade de moedas e para o planejamento do desenvolvimento, mormente nos chamados países “em desenvolvimento”, agora sujeitos a novas formas de dependência. Aumenta, de outro modo, a “virtualidade” da economia, pois, no campo do jogo especulativo, apostas e lucros podem ser obtidos independentemente do valor real dos ativos. Há fortes indícios, recentemente apontados inclusive pelo presidente do Federal Bank dos EUA, de que essa virtualidade tenha acarretado uma sobrevalorização de ações negociadas em todas as bolsas, com a possibilidade, a curto prazo, de fortes quedas. Por isso, a pressão que o grupo de megaoperadores é capaz de exercer sobre Estados, e não apenas sobre o mercado, também deve ser considerada ao proceder à renegociação do pacto social, pois está a exigir uma urgente regulamentação de caráter internacional.

Finalmente, para melhor situar o debate sobre as reformas institucionais atualmente demandadas, é preciso tirar lições e conclusões de um dos fatos mais visíveis da segunda metade deste século: a *emergência da sociedade civil* enquanto protagonista atuante no desenvolvimento de numerosos países. Essa emergência tornou-se visível em virtude de movimentos sociais, repercutidos pela mídia, que envolveram cidadãos em torno de temas razoavelmente precisos: 1. o movimento *hippie*, pacifista e naturalista, opondo-se à tirania de carreiras formais, libertário e *anti-establishment*; 2. a estruturação e aumento de eficácia dos movimentos *emancipatórios da mulher*; 3. o movimento *ambientalista* levado à frente por número crescente de organizações de todo tipo e tamanho; 4. o movimento *pacifista* e antiimperialista representado, mor-

mente nos Estados Unidos, pela reação contra as guerras na Coréia e no Vietnã; 5. os movimentos, quando não revoluções e guerras, de *descolonização*, mormente na África sub-sahariana. Tampouco pode ser esquecida: 6. a profunda mudança comportamental nas relações entre sexos que Giddens denomina *democratização da vida íntima*, embora ainda longe de ser universal, e à qual concorreu a invenção da pílula anticoncepcional; nem se pode deixar de mencionar entre as mudanças comportamentais, os movimentos libertários em defesa da escolha homossexual de parceiros.

Embora esses movimentos tenham adquirido formas cada vez mais sólidas de organização, gerando as ONGs e suas múltiplas coalizões e apoios financeiros por parte de fundações, constituindo um visível *Terceiro Setor* da sociedade, de ação pública, sem fins lucrativos, de ponderável peso político, não pode este ainda ser considerado homogêneo nem em seus objetivos, nem em seu conteúdo democrático. Embora em seu conjunto a consolidação do Terceiro Setor represente uma ampliação da democracia, a sociedade civil da qual ele nasce, com a diversidade de objetivos de seus elementos constitutivos, pode apresentar, aqui ou acolá, situações paradoxais, em que o Estado tenha comportamento democrático enquanto elementos ponderáveis da sociedade evidenciem intolerâncias antidemocráticas. A relação entre a chamada sociedade civil e a práxis democrática e suas instituições não é, portanto, mecânica. Refletindo tal complexidade, passa, por isso, o Terceiro Setor, igualmente, por uma fase de reciclagem, revisão, reestruturação, reforma; e, à semelhança do Estado e do mercado, busca qual o seu papel e sua forma de organização e atuação no novo pacto social que se negocia.

Ao colocar-se o problema das reformas em perspectiva histórica, é mais fácil traçar o seu passado e descrever os fenômenos, sejam de ajustes, sejam de descontinuidade e ruptura, que caracterizam o atual momento, do que lançar hipóteses alternativas para o futuro. O esgotamento das ideologias que permearam o século XX, a decepção pelo fracasso do planejamento estatal soviético, considerado durante certo tempo sinônimo de socialismo, e o acúmulo e entrelaçamento de inovações em todos os campos de nossa vida cotidiana substituem as diversas “certezas” de ontem pela perplexidade e insegurança de hoje, quanto ao futuro. Às principais características do nosso futuro nem sequer podemos dar-lhes algum *nome*, o que nos ensinaria um primeiro domínio teórico de seu processo, pois ainda não conceituamos este futuro; sintomaticamente nos referimos a ele com vocábulos do passado: pós-industrialização, pós-modernismo, pós-capitalismo... O que vem depois...

A incerteza agrava os riscos do presente momento de transição da história, dando origem a falsos caminhos, a armadilhas. Pois indivíduos, movimentos sociais, assim como organizações e instituições, temendo correr os riscos de apostar em futuros ignotos, refugiam-se em um *conservadorismo autopreservativo*, traduzido por comportamentos egoístas, corporativistas,

filoétnicos, sectariamente religiosos, nacionalistas. Uma espécie de neotribalismo, no ambiente da globalização...

Multiplicam-se, assim, os motivos para *exclusões* e amplia-se a ação perniciosa e obscurantista dos diversos fundamentalismos que, presumindo serem possuidores da “verdade única”, excluem, por vezes com violência, os estranhos à sua crença. Não menos perniciosa é a *banalização*, gerada e ampliada pela mídia, do erotismo, do sadismo e da violência, inibindo e imobilizando o processo crítico que permitiria a mais rápida superação da transição e construção do futuro.

A discussão sobre reformas, do Estado, da economia, da sociedade, insere-se, assim, no campo mais vasto do debate sobre o futuro da humanidade, sobre o século XXI. Acredito que os historiadores do século seguinte poderão vir a se referir ao século XXI como um século de típico Renascimento. Mas para hoje descrever as características desse novo patamar de humanismo, deve-se apelar mais para a intuição e a criatividade, do que para os métodos dedutivos do racionalismo. Algo pode ser proposto, a partir de indícios já existentes, como a mudança de prioridades na agenda política e social, em decorrência da ascensão da mulher a posições de decisão; ou a radical alteração nos métodos de educação, a fim de conseguir lidar com a enorme, porém apenas potencial, quantidade de informações disponíveis, a transdisciplinaridade e a rapidez com que ocorrem alterações no campo do conhecimento; ou um mais refletido e responsável papel da mídia, tão importante na formação política da cidadania; ou a regulamentação internacional do fluxo de capitais sob a égide de uma ONU desburocratizada; ou a implementação sistêmica do papel social do idoso, como fator de aperfeiçoamento do conhecimento de jovens; ou a nova divisão do tempo cotidiano e dos espaços alocados para atividades individuais e coletivas; ou a reconquista dos espaços públicos assim como, no sentido inverso, a garantia da privacidade, indispensável para a introspecção; ou o reconhecimento da essencialidade da criatividade artística, científica, intelectual, para o desenvolvimento humano; ou, ainda, a valorização do hedonismo e da ética nas relações interpessoais e com a natureza.

A cristalização de um novo período renascentista da humanidade poderá também ser representada por um novo mapa-múndi geopolítico: blocos regionais de países com aumento da justiça e homogeneidade social interna de cada grupo; em lugar do instável mapa-múndi que hoje se esboça, em que ilhas de bem-estar, espalhadas pelo mundo, constituem um arquipélago fortemente conectado; em que privilegiados, fortemente interconectados, vivem segundo hábitos homogêneos, porém cercados por um revolto oceano de excluídos.

A humanidade deverá, no atual período de transição de sua história, preocupar-se em redefinir seus objetivos de longo prazo, suas formas de or-

ganização e articulação de parceiros para o desenvolvimento; e nessa tarefa de “redefinir”, passará por novo ciclo histórico de “enciclopedismo”. No entanto, a par dessas redefinições, para construir o Renascimento do século vindouro, ainda será preciso ultrapassar o atual penoso e difícil período de incertezas, com seus riscos, obstáculos e armadilhas. A redefinição do papel das diversas instituições da sociedade, e, dentro destas, a do papel da reforma do Estado, constitui, portanto, uma legítima e necessária forma, intelectual e pragmática, de *encurtar o período de transição*, propondo inovações que superem impasses e acelerem a radicalização da democracia.

O Estado, assim como as demais instituições da sociedade, enfrenta, portanto, o desafio de sua *perestroika*, de sua reestruturação, a partir de uma redefinição de sua própria razão de ser, assim como de sua relação com as demais instituições. O exame e aperfeiçoamento de seu desempenho interno, de sua eficiência e eficácia, embora convenientes e necessários, constitui apenas uma parte do desafio. É o contexto das novas realidades de um mundo em transformação, acima esboçadas, que constituem o maior desafio para a adequação das instituições. Aquelas que não o conseguirem serão superadas, seja por ficarem à margem, girando em falso, inúteis, seja por implodirem, ao serem socialmente consideradas um obstáculo ao desenvolvimento.

É dentro desse espírito, conscientes da perspectiva histórica em que se desejava inserir o debate, que pudemos contar com a entusiástica participação e subsídio, com a criatividade e inteligência dos autores do presente livro.