

A Formação do Policy-Maker na era Pós-Keynesiana

Vanilda Paiva e Isabel Ribeiro de Oliveira

Introdução

Três movimentos esboçados ainda nos anos 70 tornaram-se plena e socialmente visíveis na década seguinte, atingindo em cheio a vida de todos neste fim de século, impondo a revisão do Estado e desafiando sua capacidade de moldar o perfil de um novo policy-maker:

- a crise do modelo keynesiano e “welfarista”, colocando em questão o tipo de Estado sobre o qual se assentava a estrutura montada no pós-guerra;
- a presença de um novo paradigma produtivo que, apoiado na microeletrônica e nas novas formas de comunicação e de administração do trabalho, fez surgir “mixes” que apontam para um redesenho na distribuição setorial da População Economicamente Ativa – PEA (encaminhando grande parte dela para o setor terciário e para atividades alternativas, provisórias ou não), e para a discussão a respeito da oposição/complementaridade entre trabalho assalariado/atividade e entre o setor formal e a crescente informalização.
- as reorientações em curso no setor educacional, no âmbito da grande revolução iniciada a partir da Segunda Grande Guerra -acompanhando, portanto, a trajetória conjunta do socialismo e do keynesianismo e multiplicando muitas vezes o total da população educada praticamente em todo o planeta. Tais reorientações implicam que o foco das atenções e dos recursos se dirija à questão da qualidade do ensino e ao deslocamento da ênfase do ensino superior para o ensino básico e dos diplomas para a “qualificação real”, sem necessário prejuízo da maior rapidez imprimida ao movimento expansivo.

A discussão do modelo de Estado

Se o tatcherismo representou uma espécie de primeira resposta colada às novas tendências, certamente ressaltadas pela situação inglesa de então (que se poderia, com algum humor, designar nos anos 70 como “em vias de subdesenvolvimento”), o retorno a princípios liberais de ordenamento do Estado cumpriu sua trajetória. Fez o seu caminho pelos países desenvolvidos, chegando à maior parte da periferia quando já dá mostras de começar a encontrar lá os seus limites sociais . É certo que na América Latina o sangrento golpe chileno antecipou este processo, em boa parte sob influência da *Intelligentzia* de Chicago. Já no Brasil, resistências distributivistas foram respeitadas pelos sucessivos planos que se iniciaram na década seguinte com Dilson Funaro, mudando de rumo ao iniciar-se a era Collor. Mas vale lembrar que nem os receituários do FMI e do Banco Mundial são sempre de fácil aplicação política, nem esta tardia adesão ajuda necessariamente a lograr legitimidade continuada junto à população, mesmo que tais assertivas estejam, no momento, soterradas pela provisória submissão do plano político a considerações puramente econômicas.

Em face de uma realidade profundamente heterogênea num mundo em que as ideias “viajam” a uma velocidade muito maior que no passado , o Brasil confronta-se nos anos 90 mais explicitamente que nunca com a “contemporaneidade do não-coetâneo” (*Die Ungleichzeitigkeit der Gleichzeitigkeit*), para usar a famosa expressão de Ernst Bloch tão bem traduzida e utilizada por Guerreiro Ramos no ISEB dos anos 50 mas recentemente redescoberta e hoje em pela moda . Coexistem aqui fenômenos econômicos, sociais e culturais que pertencem a épocas diferentes. Não se chegou no Brasil a construir um Estado de Bem-Estar como na Europa; mas certamente dispõe de um embrião que já foi mais corporativo, maior e mais eficiente do que o que se apresenta hoje, que cresceu intervindo na sociedade e na vida econômica independentemente do regime político, constituindo a “economia mista” que marca o país há várias décadas. O governo Collor foi como um “cair atrasado na realidade” da vitória do capital sobre o trabalho e suas consequências. Daí para adiante, a velocidade imprimida a este *aggiornamento* tem sido espantosa, trazendo à sociedade sofrimentos e

angústias que estão sendo sentidas em toda parte com intensidade inesperada. O clima de incerteza instalou-se aqui, como de tradição, “pelo alto”, correspondendo menos ao que verdadeiramente se passa na estrutura produtiva do que a movimentos e reestruturações que resultam do impacto da velocidade com a qual absorvemos - sem muito tempo para a crítica - ideias e diretrizes geradas nos países centrais

Mas o redesenho e a redução do Estado num quadro internacional menos unívoco do que foi nos anos 80, dada certa reação social nos países centrais contra a onda liberal e um retorno a alguns ideais de equidade e à fórmula da “economia social de mercado”, orientação que se vê reforçada pelas ameaças de quebra das bolsas pelo mundo a fora, enfrenta crescente complexidade. A reforma do Estado é hoje concomitante a dois processos contraditórios que partem dos países desenvolvidos.

No plano econômico, nichos de resistência tradicionais começaram a se render à *lean production* e suas consequências econômico-sociais – o que implica reconhecer contradições de monta e tensões sociais intensas em futuro próximo no centro do mundo e levantar a questão dos limites sociais do enxugamento do Estado e do mercado de trabalho. A retração da equidade, seja do ponto de vista objetivo, seja do ponto de vista ideológico, provoca conflitos de natureza social e política, mesmo que o clima geral aponte para a crise das utopias sociais. No plano político, mesmo forças liberais começam a organizar-se em torno dos chamados “limites da concorrência”, preocupadas com as desigualdades socioeconômicas dentro das e entre as nações (em especial, com a marginalização de uma parte do mundo), e com a destruição do Ecossistema global. Ao mesmo tempo em que se admite que a competição econômica ocorre entre muito poucos, aumenta a preocupação política com a incontornabilidade gerada pela concentração de poder nas mãos de unidades econômicas independentes e supra-nacionais,

O reconhecimento de tais limites estruturais não chega a estabelecer um argumento propriamente novo. Mas é nos últimos dois anos que começa a ser veiculado com maior vigor, ao lado de preocupações crescentes com formas de defesa “antiliberais” a que uma guerra econômica e uma redução da

capacidade da política pode conduzir (como protecionismo e industrialização defensiva, nacionalismo técnico e tecnológico, bilateralismo como forma de manter concorrentes comuns fora do mercado) . Do ponto de vista intelectual, estas questões encontram filões variados para interpretação, mas certamente é cada vez mais forte aquele que conecta modernidade e barbárie , contemporaneidade, incerteza e angústia.

A ideia de “recuperar o atraso” acompanhou o desenvolvimentismo no Brasil e em outros países – aqui foi absorvida dos russos via Vieira Pinto - sobrevivendo mesmo quando a internacionalização crescente e a globalização parecem soterrar velhos ideais de autonomia e a política econômica ajuda a corroborar a teoria da dependência. Desde o começo da década, o país estaria, pois, “recuperando o atraso” da virada pós-keynesiana, sem ter logrado alcançar patamares de riqueza e equidade compatíveis com os ideais e a confiança no futuro que o marcaram nas três primeiras décadas do pós-guerra. Mais que isso: sem ter logrado modificar a equação social de modo a gerar condições básicas (educação, saúde, nutrição, etc) para enfrentar em condições vantajosas as condições de produção e intercâmbio deste final de século. Em face da imensa desigualdade social que continua a assolar o país a reintegração de preocupações sociais em si mesmas e não como resíduo de políticas econômicas marcadas pelo ajuste tende a se tornar condição para se manter a pretensão de alcançar um novo tipo de “engate” no sistema mundial. Se o clima de “indiferença social”, se a insensibilidade em face da marginalização e da pobreza que contrasta com o período de dominância keynesiana reflete movimentos profundos da reestruturação produtiva, social e política em nível global, se contra ele em nada ajuda a crise dos modelos interpretativos e utopias a eles associados, não se pode supor nem que as forças sociais em presença nos diferentes países ou regiões permanecerão amortecidas por períodos de longa duração, nem que a retração da equidade possa servir duradouramente ao novo modelo. Tal clima é um mero sub-produto ideológico nocivo da retomada neo-liberal e da exaltação de padrões anglo-saxônicos de tratamento da questão social na periferia não só do ponto de vista dos interesses da população mas do próprio país.

O novo paradigma da produção

Grande parte da justificativa para o redesenho do Estado está calcada em argumentos que partem das transformações que vêm ocorrendo na produção, espalhando-se do centro para a periferia, cuja racionalidade atingiria em cheio o corpo social. O modelo da especialização flexível e a *lean production* geram, de fato, segmentação do mercado de trabalho. A despadronização imbricada na flexibilidade reintegra tarefas, torna polivalente e multifuncional o trabalhador responsável pela gestão do fluxo produtivo, demanda trabalho qualificado e modifica de maneira radical as condições de inserção do trabalho assalariado. E se, tendencialmente, os que permanecem dentro da estrutura ocupacional experimentam possibilidades de maior qualificação, de realização profissional e de manutenção de padrões de vida mais elevados acentuam-se, por outro lado, os riscos de exclusão do mundo do trabalho formal – como ressaltaram Kern e Schumann (1984) desde meados da década passada –, aos quais podem associar-se não apenas efetiva desqualificação e/ou desvalorização da qualificação preexistente, mas também riscos pessoais de natureza econômica, social e psíquica. Este processo, que se gera principalmente na indústria, vai além dela porque se organiza como serviço que é prestado ao setor, com enormes conseqüências para a força de trabalho.

A ele se deve a formação de cadeias que se estendem muitas vezes até os níveis mais informais e domiciliares da produção de mercadorias e da prestação de serviços. Este movimento reflete e amplia a extrema heterogeneidade do mercado de trabalho no que se refere às qualificações disponíveis e demandadas, bem como às múltiplas formas alternativas, informais ou não, de inserção possibilitadas pelo uso das novas tecnologias. Reflete também a realidade deste final de século em matéria de disponibilidade de qualificação gerada pela revolução educacional, que constitui um dos pressupostos que viabilizam o novo modelo produtivo e suas conseqüências – o que não é o mesmo que dizer que “flexibilização” é uma palavra mágica, uma nova panaceia a ser aplicada ao setor educacional. Afinal, foi mesmo sem ela que se chegou à disponibilidade de qualificação atual.

Mas é verdade que crescente despadronização e flexibilidade atingem contratos de trabalho e remuneração, gerando insegurança e precarização não só nos países centrais mas também na periferia. Mas nem toda precarização resulta de efetiva transformação produtiva. Esta gera também um clima ideológico favorável à justificação de menores salários e condições de trabalho mais precárias por razões que só lateralmente tem a ver com aqueles processos de modernização da produção.. No mercado formal de trabalho critérios meritocráticos e impessoais são crescentemente substituídos pela força do capital social, que torna as relações mais personalizadas, “refeudalizando-o” e “nepotizando-o”. Uma massa considerável de pessoas capazes e qualificadas, ao ver-se excluída do mercado formal de emprego, está instada a gerar alternativas de ocupação e atividade por sua própria conta e risco – o que torna a capacidade de comunicação, de acesso à informação e a inserção em redes sociais elementos cruciais para “ganhar a vida”. Revalorizam-se qualidades pessoais e formas de socialização básicas, que nem sempre se conectam à educação formal. Mas a importância e as proporções assumidas por tais movimentos e evolução depende também da capacidade de resistência social e do juízo dos governantes

A crise do compromisso social-democrata em face deste quadro, ao qual se somam a modificação da pirâmide populacional, a crise fiscal, as demandas diferenciadas da população por serviços sofisticados e os custos crescentes de um setor saúde sob impacto da tecnologia, compromete a legitimidade dos governos, reduz recursos do Estado e provoca mutações que se encaminham no sentido da radicalização da retração da proteção social. Os padrões definidos e desdobrados no pós-guerra começam a mudar e demandam uma completa remontagem e remodelação das propostas políticas de partidos e governos.

Discute-se hoje até onde é possível transferir à população os custos dos benefícios sociais, privatizando serviços que serão pagos direta ou indiretamente por aqueles que consigam inserir-se no mercado de trabalho ou logrem alternativas rentáveis. No mundo pós-keynesiano, à díade emprego/proteção opõe-se a atividade/desproteção. O peso fiscal representado pela parcela cada vez maior de aposentados, desempregados e excluídos,

para um Estado deslegitimado em seu papel de provedor e inseguro quanto à qualidade, eficiência e adequação à demanda dos serviços massivos que chegou a oferecer em alguns países, torna-se um elemento decisivo na redefinição de uma nova realidade na proteção social. Mais e mais apela-se à solidariedade familiar, vicinal e mesmo de caráter amplo.

Esta última tendência, que há duas décadas era uma indicação de possibilidade, transformou-se em foco de debates a respeito da responsabilidade das famílias e das comunidades. À inserção alternativa corresponde também a solidariedade, substituindo a proteção de caráter contributivo em um mundo que se tornou menos democrático, no qual a população está mais exposta às leis de um mercado hiperconcorrencial. Como o Estado e as sociedades reagem a esta nova combinação de fatores é algo que depende da história dos povos, das forças sociais em presença, da capacidade de formulação e obtenção de consenso da intelectualidade e das convicções e compromissos dos governantes. Em grande parte do mundo ocidental, porém, o realce da nobreza da solidariedade vem escondendo uma constante e firme perda de direitos sociais; estes deixam de ser uma conquista política e um bem demandado objetiva e legitimamente para ser uma dádiva pessoal e um bem oferecido e obtido num contexto de encontro de subjetividades.

O novo paradigma produtivo se traduz no contexto brasileiro menos através da introdução de tecnologia ultra-avançada, do que da adoção imediata de novos procedimentos na administração da força de trabalho. Neste sentido, o novo desemprego no país deriva menos de renovações sistêmicas do que de formas “originais” de poupar salário que se aliam a formas clássicas ligadas aos ciclos econômicos. A população vê-se exposta não só à dinâmica dos ciclos mas à tensão decorrente do acirramento da competição que serve como fonte justificadora da perda de direitos trabalhistas sob o impacto de uma ideologia que não favorece o trabalho, acopladas a novos estilos de consumo e de vida, fortemente marcados pela revolução nos meios de comunicação. Diante das alterações no padrão de emprego e dado o estado de crescente precariedade dos serviços sociais e do alijamento da política social do cerne das preocupações do Estado, não apenas as camadas pobres, mas crescentes

parcelas das camadas médias buscam formas alternativas de geração de renda, atividade, inserção laboral e atendimento social. É neste sentido que se pode falar de novos pobres - expressão utilizada na Europa desde a primeira metade dos anos 80 e que neste final de século encontra correspondência empírica entre nós - excluídos do emprego e da proteção social.

A reorientação do setor educacional

Acompanhando o padrão internacional, as oportunidades educacionais nos níveis básico e superior, no Brasil, foram multiplicadas por 10 e 17, respectivamente, nas duas últimas décadas, mantendo-se porém inalterada a “tradição” do gargalo no nível médio, que, de resto, só será vencido pela pressão social naturalmente decorrente da universalização das oportunidades e da progressiva regularização do fluxo na base. O efeito combinado deste movimento com a emergência e expansão de novas formas de comunicação e informação elevaram o nível médio de conhecimentos difundidos entre a população, ampliando a base comum de consenso possível e a capacidade de reconhecimento mínimo de ideais.

Em particular, entre os educadores e formadores de opinião na área educacional forjaram-se amplas áreas de consenso, em especial a partir da segunda metade dos anos 70, que vêm permitindo reformular este setor mais facilmente que os demais. Uma delas diz respeito à prioridade dada ao ensino básico, discutida intensamente desde os anos 80 e difundida fortemente a partir do documento da CEPAL Educación y conocimiento publicado em 1992. Paralelamente, a economia da educação, desaparecida por muitos anos, ressurgiu das cinzas nos anos 90, em especial depois da Conferência de Jomtien, quando definitivamente o Banco Mundial estabeleceu sua hegemonia sobre este campo, reaparecendo os cálculos de custo-benefício/taxa de retorno e principalmente um raciocínio de base econômica na consideração dos fenômenos educacionais. Paradoxalmente, este raciocínio não se fez acompanhar de uma análise da situação dos dias atuais no que concerne ao

emprego, e sim de uma argumentação que considera apenas os supostamente sempre benéficos efeitos do desenvolvimento tecnológico. Mas pode ser arguido que esta clássica forma de considerar os investimentos pelo Banco Mundial continuaria a oferecer o mesmo produto que em períodos anteriores, com o mesmo nível de validade. Isto porque, na medida em que detecta a maior necessidade de qualificação formal a partir do retorno dado pelo mercado na forma de salários, pode indicar que a ênfase deve deslocar-se, por exemplo, do ensino superior (que estaria propiciando pequeno retorno pela abundância de força de trabalho formada neste nível) para o ensino básico, em relação ao qual ainda se poderia constatar diferenciais de rendimento em função do número de anos cursados.

Tem sido - porém - precariamente tematizado o fato de que, ao mesmo tempo em que a educação ganhou relevância como suporte para a reestruturação produtiva, estabeleceram-se novas relações entre escolaridade/emprego/renda e status social. Se a correlação positiva entre estes três fatores que esteve na base da economia da educação em todas as épocas ainda encontra seguidores, ela hoje co-existe com a dissociação dos mesmos nos níveis mais altos de qualificação. Não há pesquisador com um pé na realidade que não identifique fenômenos novos, que conectam mais educação e formação mais sofisticada com perda de status profissional e de renda, num processo de profundo reordenamento social das profissões. A desregulação do mercado de trabalho pôs fim, entre outras coisas, às biografias profissionais e sociais lineares e ascendentes, dando impulso a uma gangorra social que mescla períodos de inclusão e de exclusão, de proteção e de desproteção, de emprego e renda e de uma nova pobreza.

Neste quadro é que se pode entender que o ensino fundamental tenha adquirido uma importância que, por décadas, esteve atribuída ao ensino superior. Este não é apenas um resultado de eventual superabundância de qualificação pós-revolução educacional. Prende-se também à demanda de um patamar elevado de capacitação básica como preliminar da incorporação dos indivíduos à modernidade, não somente no trabalho, mas em sua vida diária. As novas tecnologias não invadiram apenas as fábricas e os escritórios, mas estabeleceram-se em serviços utilizados nas ruas e penetraram amplamente

nos lares. Por isso, já não bastam conhecimentos instrumentais elementares; é preciso compreender explicações complexas, raciocinar de forma conceitual e dominar novos conteúdos. O mero letramento não é mais suficiente; torna-se necessário o domínio eficiente das técnicas de leitura, escrita e cálculo passível de uso compreensivo. Cresceu a importância do “saber fazer” sobre os diplomas, ainda que paradoxalmente tenha se passado também a desperdiçar qualificação formal e experiência em nome de demandas formativas modernas.

Cada vez mais aquela base ampla precisa acoplar-se a virtudes pessoais e a competências sócio-motivacionais, de modo a produzir maior independência, mais iniciativa e maior capacidade de raciocínio abstrato e estratégico (o que implica a possibilidade de lidar com maior massa de dados, de elaborar cenários alternativos e fazer previsões). Por isso tende-se hoje a falar em competências e em qualificação real e não em qualificação pura e simples, que deixa supor anos de escolaridade e diplomas. Estes foram desvalorizados pela sua abundância, ao mesmo tempo em que cresceu o valor de habilidades que dependem da socialização e da educação recebida no início da vida – o período no qual se estabelecem os fundamentos para a capacidade futura de aprender e de adequar os comportamentos à nova configuração do mundo.

A partir daí a área de consenso se reduz, embora exista algo próximo a um *mainstream* cujo foco de irradiação vem da reforma de Chicago nos anos 80 e inspira-se, até certo ponto, nas pesquisas financiadas pela USAID em Boston por intermédio do Projeto Bridges . As atenções na questão educacional desviaram-se para a regularização do fluxo/relação série/idade e para a gestão dos sistemas e sua eficácia – a ser supostamente obtida através da perda da estabilidade e flexibilização da carreira do professor, da transformação dos diretores em administradores do empreendimento escolar, de maior enraizamento da escola na localidade, da participação da comunidade, etc. Estas questões passaram a dominar o novo cenário ideológico da área educacional; a elas se soma a preocupação com o ensino médio, nível sobre o qual forjou-se certo consenso internacional, mesmo que pouco absorvido no país: enfatiza-se o reforço da língua materna, do inglês, da matemática e da informática de maneira generalizada.

Em compensação, as questões da universidade, nível no qual se formam os *policy-makers*, tornaram-se mais complexas e dramáticas em todo o mundo. Para elas não se encontrarão soluções fáceis, consensuais e à mão nos próximos anos. Ao que tudo indica, tende-se para uma especialização e uma polarização tão pouco igualitárias quanto o mundo pós-keynesiano em geral. E, se era possível antes contar com um *policy-maker* cuja formação política e engajamento social resultava de uma militância universitária que se prolongava na prática do dissenso, hoje a despolitização se faz acompanhar de um positivismo raso, tão mais difícil de combater quanto mais se legitima o desperdício da experiência, quanto mais se confunde globalização com a aceitação de que não cabe à periferia desenvolver ciência e tecnologia e quanto mais a nova conjuntura retira do mercado quadros que não logram adaptar-se técnica e politicamente aos novos tempos sob pressão não só de um novo contingente que anseia pela substituição de gerações mas de orientações ideológicas que descartam os conhecimentos adquiridos pelos mais velhos ao longo da vida.

É dentro deste quadro que deve ser pensada a formação do *policy-maker*, de modo a prover o Estado de quadros técnicos capazes de garantir agilidade e qualidade às políticas governamentais.

Estado e Sociedade: Redemocratização e Pobreza

Sociedade Civil contra o Estado?

Um sonho povoou as mentes de mais de uma geração marcada pela ditadura militar: o da construção de uma sociedade civil forte capaz de se opor ao Estado. Por toda parte abraçou-se uma determinada concepção do Estado, apoiada numa leitura apressada de Antônio Gramsci. Em especial, os movimentos sociais, que usaram amplamente o guarda-chuva da Igreja (instituição que enfrentou o Estado Moderno em nome da comunidade de base

e que viu a si mesma como “a voz dos que não têm voz” , em nome da fé e de valores fundamentais do homem), consideravam o aparato repressivo e jurídico como o Estado qua Estado. Não compunha bem neste quadro considerar o Estado como parte da sociedade, como seu espelho, permeados ambos por contradições, por profundo autoritarismo social e apresentando ambos colchões amortecedores em mediações múltiplas e as mais diversas. Se a sociedade era esfacelada e precisava se aglutinar e organizar-se, o Estado era visto como bloco monolítico.

Em um Estado assim endemonizado, a burocracia transformou-se em “tecnocracia” – um estamento que supostamente exercia o poder político de forma incontestada, posto que fundado no conhecimento científico tido como forma suprema de racionalidade. Ou seja, quando o conhecimento especializado passou a ser sistematicamente acionado, o termo “tecnocracia” cunhou-se e difundiu-se como reação social expressiva do temor de que os especialistas assumissem o comando da formulação das políticas. A idéia de que a “tecnocracia” nada mais é do que o segmento de mais elevada educação, imprescindível à formulação mais competente e qualificada de políticas públicas, não parece ter sido absorvida desde então.

Gerou-se, ao contrário, um clima adverso à burocracia do Estado, que nem de longe contempla a imagem difundida pela tradição weberiana, de um segmento social com ethos próprio, voltado para a proteção do interesse coletivo. A representação do funcionário público somou à “Maria Candelária” o tecnocrata sem consideração pelos efeitos sociais e políticos das opções que formula. Se antes do período militar a burocracia merecia investimentos voltados para sua politização, como na história do velho Instituto Superior de Estudos Brasileiros - ISEB, a ordem autoritária buscou legitimar-se através de fórmulas tecnoburocráticas que supostamente instaurariam a administração racional de interesses gerais e a superação de interesses particulares e divisivos. A visão que hoje emana da sociedade, reforçada pela alta administração do Estado, é o reverso desta tradição: a de que sua burocracia constitui o locus do desperdício, constituindo-se em fator relevante do enorme déficit público. E, como as despesas com pessoal são mais visíveis que o endividamento interno e externo ou que juros estratosféricos, e mais ainda que acordos guardados a

sete chaves que transferem os recursos a serem recolhidos pelos Estados às classes dominantes locais (como ficou patente no caso de Alagoas, sem caixa para pagar o funcionalismo), podem melhor servir de bodes expiatórios.

Uma nova visão social da burocracia começou a se construir também nos países centrais, com os abalos e mutações sofridos pelo Estado de Bem-Estar desde o final dos anos 70. No começo da década seguinte, Rossanvallon apresenta-se como ideólogo da crise do modelo social-democrata, propondo um “novo” conceito de solidariedade como a base da solução. Este foi, no Brasil, o período de desmoronamento do regime militar e de retorno dos exilados depois da anistia. A idéia do Estado monolítico e autoritário em si mesmo, descolado da sociedade, somou-se a concepções devidamente ancoradas, em suas origens, no radicalismo católico, encontrando sua melhor expressão em escritos de Herbert José de Souza nos anos 80 na Revista da AEC. Ele faz ali a defesa do “público não-estatal”, conceito revelador da feliz coincidência entre solidarismo cristão, valorização da comunidade e do localismo por forças variadas (entre as quais devem ser incluídas aquelas que se aglutinaram imediatamente depois do Concílio Vaticano II como expressão de um “radicalismo” social e político cristão) e o novo solidarismo social-democrata que se distancia de suas origens centro-européias, num mix racional-assistencialista e filantrópico.

É certo que os conceitos de “público não-estatal” ou de “privado porém público” contam com uma longa tradição, em que a idéia de participar da vida coletiva através da política era entendida como algo essencial para a realização humana. Dentro desta perspectiva, recuperada por Pitkin, distinguem-se três significados que podem ser conferidos ao termo “público”: espaço aberto e acessível a todos, espaço que recobre ações que têm repercussão generalizada e espaço de controle coletivo, este sim afeto ao governo e à administração. Pitkin chamava a atenção para o fato de que só na esfera pública há possibilidade de intervir de forma coletiva, partilhada e deliberada, sobre nosso destino, sendo o requisito da constituição desta esfera a existência de uma cidadania politicamente ativa.

Aquele ideário “misto” no qual a cidadania encontraria seu espaço de ação consequente começou, desde os anos 80, a ser assimilado por forças sociais e políticas diversas, que o viram consubstanciado em organizações não-governamentais – ONGs ou “sociais”, verdadeiras representantes da sociedade enquanto instituições não-lucrativas (fora das regras do mercado) e de serviço (não-governamental e solidário). Elas integram o que hoje se denomina de “terceiro setor”, num tripé cujos demais sustentáculos são o Estado e o mercado ; sobre este setor não tão novo mas com nova denominação levantaram-se formulações ideológicas, bem como esperanças de novas utopias sociais. Conseguiu congregar um leque tão amplo de expectativas que vem perpassando as Nações Unidas, o BID e até mesmo as proposições de Robert Kurz, sendo assumida como um pilar importante para se pensar a reforma do Estado e a transferência de responsabilidades sociais deste para a chamada “sociedade organizada”.

Pensar o redesenho do Estado supõe conhecer esta pequena história. Não existe apenas uma ideologia à direita que propugna o Estado mínimo, para usar uma linguagem hoje considerada jurássica; há também uma ideologia que pretende a reedução do Estado ao lado do estímulo à solidariedade e que vê a comunidade (seja lá como for entendida) como locus de uma descentralizada política social, à esquerda. A ideologia nascida dos movimentos sociais penetrou os meios político-partidários e a política oficial . A questão está em entender o paradoxo desta vitória entremeada de derrota, pois todo este cadinho de ideias terminou sendo funcional a uma nova proposta: a de que, num acesso de voluntarismo, se troque uma tradição europeia centralista por ideais societários de sabor anglo-saxão. A ideologia pode servir como instrumento que justifica a redução de responsabilidades do Estado e custos do capital ao mesmo tempo em que desprotege a população, mas de modo algum assegura que os padrões da vida política se modifiquem.

Em recente artigo, Bresser Pereira detalha esta perspectiva em moldes pluralistas, sem no entanto atentar para as condições sociais e políticas requeridas à sua compatibilização com regras básicas da democracia. Nestas,

uma definição do interesse público destaca-se das demais, expressando-se na forma jurídica do texto constitucional, sujeito a alterações apenas em circunstâncias extraordinárias. Pois é aqui que um processo político democrático acabou por especificar as atribuições do Estado para com a sociedade, bem como o apoio que esta deverá dar-lhe para que o interesse público possa efetivamente realizar-se. Bresser Pereira parece desconhecer esta distinção, uma vez que imagina o consenso normativo imprescindível à existência da polis como resultante do “livre jogo” de interesses. Ora, a representação do Estado, cerne de qualquer educação cívica e portanto também da recomendada por Bresser, só trará os benefícios almejados se estiver além dos consensos momentâneos que se efetivam com base na expressão tópica de interesses organizados. Ao que tudo indica, é a ausência de um entendimento da democracia que permite a Bresser Pereira aderir a uma visão da burocracia como mais um grupo que define a seu modo o interesse público, e que portanto pode ser “combatido” pela perspectiva do governo, antes que como o segmento social que efetivamente transforma a concepção consensual das funções estatais em práticas efetivas e cotidianas, requerendo, para tanto, não apenas a proteção do governo como sua orientação clara e precisa.

É na fraqueza desta concepção de “Res Publica” que se situa a complicada aliança entre Estado e ONGs. Não parece ter nada de casual o entusiasmo por este “terceiro setor”, com seu forte componente subjetivo, assistencialista, filantrópico, de fragmentação e segmentação de direitos e proteção num momento em que as importantes mudanças socioeconômicas e políticas e a crise que atingem este final de século incidem duramente sobre os mecanismos tradicionais de proteção social. Mas, certamente está-se a carecer de uma reflexão realista do que significam as tão decantadas organizações não-lucrativas e não-governamentais. No Brasil, tais organizações são – em grande medida – produto dos governos militares, instrumentos de resistência política que combinaram ações sociais derivadas de movimentos já esboçados no início dos anos 60 ou da difusão das Comunidades Eclesiais de Base, em especial nos anos 70. As grandes organizações desenvolveram-se em pequeno número, sem dúvida, sob o guarda-chuva da Igreja e, de fato,

combinaram educação política com ação social de base. No entanto, ao longo daquelas décadas a ninguém ocorreria transferir para elas ações de proteção social tradicionalmente prestadas pelo Estado. Elas sempre foram complementares à proteção estatal, atuantes em nichos bem delimitados e conscientes de suas debilidades, vozes que denunciam politicamente a falta de proteção a segmentos determinados.

O novo papel atribuído às ONGs, bem como o estímulo para que elas se multipliquem como cogumelos, contém muitos equívocos e gera muita perplexidade. Como locus da solidariedade elas pareceram fadadas a um grande destino, na medida em que o Estado fragmenta e reduz a proteção social – até porque, transferir a elas certas tarefas tem sido visto como uma forma de baixar custos. Mas contém, evidentemente, um elemento que atinge qualquer pretensão de equidade, porque “flexibiliza” os serviços sociais – as ONGs terminariam por atender os grupos mais marginalizados a um custo menor, cobrando em solidariedade os salários não pagos a quadros que não conseguiram lugar no mercado formal de trabalho e sobre os quais a desproteção atuaria como fator de eficiência. Neste caso, melhor seria fazer como a Alemanha, que assume diretamente o financiamento das ONGs, determina que os que aí trabalham não possam ir além de três anos de prestação de serviços e as incorpora sem mistificações como uma espécie de “mercado secundário de trabalho” subsidiado para aspectos determinados da política social, que nem por isso deixa de ser basicamente estatal e é prestada ao conjunto da população. Claro, sobra espaço, neste caso, para todo tipo de criatividade e de utopia neste “terceiro setor”, que se assume e é assumido em grande medida como um braço mais flexível do Estado.

Mas são muitas as questões que estratégias apoiadas em ONGs levantam entre nós. Instituições verdadeiramente de serviço foram aquelas criadas nos tempos da resistência e algumas outras análogas ou delas derivadas – à época ou posteriormente. Quando se fez uma espécie de recenseamento das ONGs no final dos anos 80, elas não eram 200 em todo o país. Em poucos anos começam a chegar perto de 1.000. Difusão do espírito solidário num país ultra-individualista? Certamente não. Elas nascem hoje estimuladas pela captação de recursos estatais que não só as atrelam ao

Estado, mas a elas distribuem as migalhas que caberão a uma política social fragmentada em projetos locais. Mesmo as grandes ONGs, que viram secar suas fontes externas com a transferência de recursos das agências doadoras para o Leste Europeu, terminaram por cair nas malhas ou do Estado ou do mercado, os quais ironicamente delas demandam contrapartidas que não podem oferecer e que esta sociedade não tem tradição de prover, fingindo serem todos sócios de um negócio que – por ser de interesse de todos – é por todos financiado. Pela cabeça dos ideólogos desta proposição abstrata e pouco realista, que nunca se banharam na vida real de uma ONG, jamais deveria passar a idéia de que muitas das verdadeiramente sérias precisam alternar períodos de trabalho social com a venda de “quentinhas” e outras mercadorias caseiras para sobreviver entre um projeto e outro. E que as contrapartidas, na maior parte dos casos, não podem passar de exercícios de ficção contábil, aos quais não há remédio senão fazer vista grossa, posto que a própria proposta está calcada na ficção.

Esta é uma discussão que ainda precisa ser travada séria e extensamente para que se possa avaliar melhor as conseqüências e significados da reforma do Estado e da proteção social em sociedades como a brasileira, permeadas por profundo autoritarismo social e por tradições universalistas que passam pela ação de um aparelho estatal capaz de promover níveis de equidade muito superiores àqueles capazes de serem obtidos via “terceiro setor”.

Redução do Estado/Redução dos Mediadores

Definitivamente, acredita-se hoje que o Estado brasileiro precisa ser enxugado. A apropriação privada de recursos públicos por um punhado de “marajás” é tão evidente quanto a herança do clientelismo, em especial nos níveis estadual e municipal. Mas daí a “endemonizar” os mediadores e insistir que o Estado brasileiro tout court está superdimensionado vai uma razoável distância. Até porque, tal superdimensionamento não existe, como está

provado há algum tempo . Segundo relatório do FMI, em 1984 o Estado brasileiro empregava 9,6% de sua PEA não-agrícola; esta mesma taxa chegava a 22,7% na Argentina e 28,7% no Panamá. Tomando-se países ricos nesta comparação, encontram-se os seguintes números: 19% na Holanda, 34% na Suécia, 36,5% na Nova Zelândia, nações capitalistas e “welfaristas”. Por mais que estes países empreendam ajustes, dificilmente chegarão aos níveis brasileiros (sem ajuste).

Erigir o tamanho do Estado à condição de grande problema brasileiro é desviar a atenção dos imensos problemas sociais e entregar um bode expiatório à sociedade. Concentrar a questão na quantidade de funcionários pode em nada contribuir para redesenhar o Estado, até porque o corte à galega supõe que não se conhece a forma que se lhe quer dar. Trata-se muito mais de um problema de eficácia e má distribuição – e hoje em dia também de qualificação – dos servidores, questões complexas que exigem bem mais do que programas de demissão. Seu maior problema é a ineficiência: qualquer cidadão sabe que este é um país onde nada chega ao final sem que cada passo tenha de ser dado, pelo menos, três vezes.

Isto significa, fundamentalmente, que os “escalões superiores” não conseguem controlar seus subordinados. Em outras palavras, o topo da burocracia não consegue fazer a “máquina” operar. Se tal diagnóstico é verdadeiro, segue-se que o processo de institucionalização da burocracia não foi tão longe quanto deveria. Supor um esclerosamento que exige o movimento contrário como condição de “contemporaneidade” e propugnar sua desinstitucionalização é algo que pode receber muitas leituras – inclusive a de que se está lidando com preconceitos e não com formulações racionais por parte dos que comandam tal processo. Sabe-se quão mal começou o redesenho do Estado no governo Collor, quando a mera possibilidade de demissão de funcionários desencadeou imediatamente movimentos que visavam aos desafetos. Pode-se também começar a fazer rapidamente uma contabilidade dos custos financeiros e psíquicos da sistemática desvalorização da burocracia e de suas funções, embora ainda tenham de transcorrer alguns anos para se poder avaliar as perdas do ponto de vista das políticas setoriais, além daquelas que dizem respeito propriamente à questão democrática.

Não é preciso brilhantismo para reconhecer que a existência de uma burocracia bem preparada e estável é essencial ao bom funcionamento de qualquer Estado, de qualquer tamanho e com qualquer nível de intervenção. Com ou sem globalização, sempre existirão interesses nacionais e locais que a burocracia tem por dever de ofício defender; e sempre deverá existir um corpo técnico em todas as áreas encarregado de gerar alternativas e propor opções. Sempre haverá pessoal de apoio, cujo desbaratamento (ou simples terceirização dos serviços) desarticula qualquer instituição e qualquer serviço prestado. É certo que algumas profissões foram liquidadas pelo computador, o qual possibilitou maior transparência e reduziu o poder da burocracia intermediária, que tarefas foram aglutinadas, e o trabalho intensificado. Mas há que se considerar também que o um elementos central do que é verdadeiramente novo introduzido pelo exercício computadorizado das funções é rapidez e eficiência, criando portanto uma disponibilidade de tempo que deverá ser preenchida pela análise e mais efetiva disseminação de resultados.

Esta é uma forte razão pela qual a ênfase contemporânea no desempenho profissional recai sobre a qualidade. Tomando em conta estas considerações, fica claro que qualquer reforma exigirá critérios muito bem definidos, não só para evitar a perseguição dos desafetos, mas para evitar que o país se veja sem recursos burocráticos para defender-se diante do crescente poder e liberdade de interesses privados conflitivos, nacionais e transnacionais. Afinal, que se saiba, o Estado sempre foi uma instância de arbitragem e unificação de interesses; e só pode realizar sua tarefa através de boas propostas e da existência de alternativas. É preciso dispor de quadros técnicos de bom nível para realocar adequadamente pessoal e para promover sua reprodução de forma a assegurar a elevação da eficiência.

No que concerne ao redesenho das funções do Estado, o estabelecimento do nível em que o mesmo pode retirar-se da política social constitui um ponto sensível. Se se toma a discussão européia, conclui-se facilmente que, mesmo nos países centrais, vive-se um “tempo de pobreza” relativa das massas – em conexão com crescentes exigências de sofisticação dos serviços e de uso das modernas tecnologias (em especial no setor de saúde, no qual dificilmente poderão ser atendidas) e com novas formas estruturais de desemprego. No

entanto, retorna-se ali ao debate sobre a pobreza a partir de um nível elevado de proteção social que não está em questão; esta é uma das grandes diferenças na abordagem de questões paralelas, que não nos são alheias.

Cabe, pois, desenvolver uma reflexão sobre:

- os limites dos serviços sociais entregues diretamente pelo Estado e pelo setor privado, bem como o atendimento diferenciado (e segmentado) a suas respectivas clientelas (beneficiários);
- o impacto da redução da proteção social sobre o nível de emprego e sobre a qualidade dos serviços prestados;
- o impacto das mudanças em curso no trabalho assalariado sobre a elegibilidade para recepção de proteção por parte do Estado;
- as conseqüências da não (ou da precária e/ou tópica) regulamentação pelo Estado do rico filão da proteção social privada e seu impacto na retração dos níveis de equidade e de democratização social.

A discussão passa, portanto, não só pela eficiência dos serviços prestados pelo Estado, pelo seu custo diante da crise fiscal e da sofisticação da demanda, mas pela obtenção ou manutenção de patamares mínimos de proteção universal, sem os quais não é possível construir uma sociedade moderna. Ao reduzir os mediadores, o volume de funcionários, o Estado entra num círculo vicioso que reduz simultaneamente o emprego e a qualidade dos serviços. Uma coisa é discutir a flexibilização e a sofisticação da produção a partir de um nível elevado de consumo de massa e pensar o Bem-Estar a partir de níveis universais de cobertura. Outra é travar esta discussão tendo como ponto de partida uma precária integração das massas ao consumo e embriões de política social, que supõe um Estado já reduzido em seus mediadores, como é o caso brasileiro.

Até aqui o redesenho do Estado incidiu sobre o número de funcionários e suas atribuições, mas cabe analisar também como este corpo está organizado para o desempenho das funções governamentais. Dizer que é preciso embasar esta reflexão sobre o caráter clientelista, neocorporatista e personalista da estrutura

existente é “chover no molhado”: estão disponíveis na literatura as análises que tratam da forma pela qual a sociedade brasileira se organizou para constituir o poder político . Estas análises partilham uma série de pressupostos comuns e tocam em pontos similares. Destes, deve-se ressaltar, tendo em vista o reordenamento da estrutura governamental, a baixíssima responsiveness do aparelho do Estado à sociedade, ou, simplesmente, o descaso com a democracia, que, de resto, também não é prioritária do ponto de vista de boa parte das organizações da sociedade civil.

Um fator que contribui significativamente para este estado de coisas é a prática da “nomeação” para ocupação de postos no topo da burocracia. De acordo com Schneider, a cada novo período presidencial são feitas cerca de 50.000 nomeações, contra algumas dezenas no Japão e alguns milhares nos Estados Unidos. Esta prática afeta o ethos do funcionalismo, na medida em que desvincula o topo da burocracia de sua base e estimula práticas de lealdade pessoal antes que funcional. Se a promoção não depende da avaliação objetiva, mas da determinação normativa e de “convites”, não há motivação para o desenvolvimento de um ethos comprometido com o interesse público de longo prazo. A administração personalista, corporativista, clientelista (antes que universalista) enfraquece não apenas a sociedade, mas o próprio Estado. A sociedade civil é prejudicada porque os policy-makers não precisam responder aos grupos que ostensivamente os apoiam, uma vez que ocupam posição de poder – controle de fundos, regulamentação de atividades – em função da posição que lhes foi dada e não como representantes da sociedade. Mas, em contrapartida, quem nomeia não tem um conjunto de funcionários leais, e sim enreda-se em uma teia de compromissos e acomodações. O Executivo, na verdade, não sabe exatamente com quanto de apoio pode contar, pois não dispõe de uma estrutura institucionalizada, e sim de um conjunto de pessoas supostamente leais .

Finalmente, cabe chamar a atenção para o caráter fragmentário do aparelho estatal , claramente associado à dinâmica acima apontada. O fato de que raramente as políticas sejam formuladas no âmbito formal da burocracia faz com que as organizações governamentais tornem-se porosas, sujeitas a uma fluida divisão do trabalho, fatores estes que comprometem a coordenação dos

esforços. Além disso, se o policy-making se faz externamente à burocracia, a implementação das decisões tomadas seguirá um curso extremamente complicado se não se conquistar a adesão do funcionalismo, normalmente refratário a orientações de política que desconhece e, não raro, reprova.

Mas, o processo de formulação de políticas não compreende apenas o diagnóstico, a pesquisa e as recomendações elaboradas no topo da burocracia. Se o policy-making tem sua face muito bem exposta nesta fase de discussão, diagnóstico e elaboração de política, este processo só se completa na implementação, envolvendo portanto também as “micro” decisões que são tomadas pelos agentes governamentais encarregados de traduzir orientações genéricas em prática efetiva. Nesta tradução atuam, pelo menos, três ordens de fatores: a compreensão adequada da intenção do poder, a possibilidade de tornar real o que foi desejado e a vontade de realizar. Estes fatores não operam no vácuo, e sim num contexto em que a burocracia recebe pressões e injunções de outras esferas de poder, obrigando-a a vislumbrar o impacto de sua adesão à política proposta e a compatibilizar a nova política com a rotina existente. São estas as razões que recomendam processos decisórios “includentes”, em que é possível efetivar-se uma socialização que compreende não apenas a disseminação de valores e informações pertinentes à política proposta, como a incorporação, por parte dos decisores de alto nível, do conhecimento disperso entre o funcionalismo de ponta de linha. O suposto é o de que, ao tomar parte em um processo de formulação de política que envolve a agência governamental sob sua responsabilidade, o funcionário é levado a se comprometer pessoal e publicamente com a política que vai implementar; e ao ponderar sobre a conveniência desta ou daquela linha de ação, acabará por fornecer ao topo da hierarquia informações que, de outro modo, não seriam explicitadas. Mas numa administração organizada de forma fragmentada e personalizada é particularmente difícil efetivar, ao longo do processo decisório, esta “socialização política”.

Os policy-makers da nova era

Foram esboçadas muitas das questões com que se defronta o policy-maker deste final de século. No entanto, não é possível tratar da formação adequada deste especialista de forma genérica. A escolha neste texto recai sobre a esfera executiva do governo, dada sua preeminência dentro do aparato Estatal. Não há dúvida de que o governo precisa de quadros capazes de lidar com uma sempre crescente massa de dados em meio a uma igualmente crescente complexidade, seja nas relações e problemas internos do país, seja em relações novas ou renovadas com o mundo globalizado. Mas, respeitando os procedimentos democráticos, não pode pretender controlar todo o processo de formulação de políticas. Exteriormente ao aparelho do Estado, as associações e grupos de interesse dedicam-se a explicitar seus interesses de modo a que sejam absorvidos pela burocracia, influenciando-a com todos os (poderosos) recursos de que dispõem. Internamente, nas democracias o processo de formulação de política que se efetiva no âmbito do Congresso, não raro sob influência partidária, foge ao controle do Executivo, assim como as decisões que se dão no campo do Judiciário.

Mesmo assim, é ampla sua esfera de discricção. Antes de considerar as maneiras pelas quais o Executivo pode vir a ter sua necessidade atendida, cabe retomar, ainda que muito brevemente, à relação entre política e expertise. O processo de policy-making supõe uma interação em que o técnico entra com seu conhecimento especializado, que o habilita a propor soluções alternativas, cabendo ao político, em função de seu mandato ou da delegação de atribuições (pessoal, pelos partidos, etc.), fazer as escolhas quanto aos diversos rumos de ação. Esta distinção, que se funda no reconhecimento dos limites do conhecimento científico e na precariedade das técnicas que vão sendo inventadas, bem como na impossibilidade de se justificar de forma racional a opção por valores que norteiam a ação política, deve ser respeitada se o anseio é o de tornar tão democrática quanto possível a relação entre a sociedade e o Estado.

Se no período autoritário a inexistência de um mandato representativo da sociedade conferia aos decisores uma liberdade enorme para “testar” suas políticas, com a redemocratização torna-se crucial a explicitação da rationale propriamente política, que confere os limites de legitimidade à ação

governamental. Mas a transgressão desta fronteira não se deve apenas à maneira pela qual o poder se organiza, nem ocorre apenas numa única direção. Aparece em políticas contrárias aos programas com base nos quais candidatos foram eleitos e em processos arbitrários de geração das políticas, por parte dos que chegam ao poder. Mas a dinâmica própria à profissionalização dos policy-makers também pode produzir efeitos distorcivos, no que tange à responsiveness requerida nos regimes democráticos. Esta dinâmica tem como seu motor central o monopólio do saber que se desenvolve no âmbito de uma especialidade, quando uma mesma visão de mundo se impõe como a única visão possível. Este processo de “tipificação do mundo” que todos conhecem é, por definição, refratário à política, por excluir a possibilidade de valores e caminhos alternativos à escolha efetivada. O melhor antídoto a este estado de coisas é a busca diversificada de competência técnica.

Em princípio, podem-se destacar três tipos de policy-makers, ressaltando-se a marca impressa pelo lugar onde originalmente adquiriram suas competências específicas. O suposto aqui é o de que no período de formação básica o futuro profissional socializa-se em um certo conjunto de normas e valoriza determinadas práticas e objetivos. Se sua formação se dá dentro dos próprios quadros burocráticos, sua performance estará pautada pelo tipo de trabalho que realiza, imprimindo-lhe uma lealdade para com sua própria agência. Um segundo tipo de policy-maker é aquele formado especialmente para o exercício de funções públicas. Nesta linha, mais afinada com o modelo francês e alemão do que com o anglo-saxão, estão as experiências que vão da antiga Escola Brasileira de Administração Pública até a moderna ENAP. As inserções sociais de um e outro tipo de formuladores de política são muito distintas, seja do ponto de vista de suas interações com grupos e organizações da sociedade, seja do ponto de vista de seu relacionamento com o sistema político. Mas ambos estão diretamente orientados para a burocracia pública e, por esta razão, ao formularem políticas, de alguma forma estarão referidos a requisitos da máquina administrativa do Estado. Ou seja, ambos são levados, pela posição mesmo que ocupam na divisão social do trabalho, a tomar (uma certa versão d’) o interesse público como seu próprio interesse. Mas há um terceiro

policy-maker, cuja formação escapa ao controle estatal. Trata-se do especialista formado em instituições privadas de ensino, que normalmente se orienta pelos critérios do mercado. Se a lealdade ao Estado pode aqui estar em questão, este policy-maker está talvez mais aberto às inovações no campo da técnica e mesmo do conhecimento, pois estes são os requisitos cruciais para seu sucesso. Por esta razão, sua participação no processo de formulação de políticas é importante.

Compor estas formações distintas num mesmo arranjo parece ser a melhor estratégia para enfrentar os desafios desta nova era, adotando-se uma postura pluralista que abdique de um controle absoluto sobre a formação do policy-maker. Sabidamente, este é o arranjo mais difícil de ser montado, não apenas porque cada tipo de especialista obedece de alguma maneira ao ethos de sua corporação, como também porque redes que acabam por associar clientelas, policy-makers e políticos são refratárias à diversidade de orientações aqui implícita. Mas a experiência com esta prática não nos é estranha, e o Estado dispõe dos recursos necessários para seu revigoramento.

Quando à questão da qualidade das políticas se coloca, a tradição brasileira tem sido a de concentrar-se na formação de uma elite. Cabe considerar, entretanto, este outro nível de policy-making, carente de atenção e sujeito às críticas mais acirradas, que pode ser aprimorado pelo Estado para dar conta dos desafios que encontra. Trata-se do segmento da burocracia que tem o contato direto com indivíduos e grupos sociais, e que efetivamente faz (ou não) valer as orientações definidas no topo da hierarquia. Como bem assinala Lipsky , são as decisões, as rotinas e o “jeitinho” dos professores, dos profissionais de saúde, das assistentes sociais, dos policiais, dos fiscais e tantos outros funcionários de linha que transformam as políticas em intervenções reais no tecido social.

Neste processo, são duas as principais maneiras pelas quais estes funcionários de linha acabam por formular políticas. Dispondo de uma margem de discricção no exercício de suas funções, são instados a tomar decisões em face das questões que lhes são postas pelos que com eles estão em contato. Ao classificar este “caso” nesta ou naquela categoria, os funcionários estão

efetivamente beneficiando ou onerando este ou aquele segmento da sociedade, privilegiando ou aniquilando determinados comportamentos, e, o que não é de se desconsiderar, influenciando significativamente na constituição da imagem que o cidadão tem da política e do Estado. Além disso, o conjunto de seus comportamentos acaba por definir o próprio estilo da agência, que é um parâmetro essencial de qualquer iniciativa política.

A ênfase das políticas governamentais para com este nível da burocracia é geralmente colocada no “aperfeiçoamento das normas” e no “treinamento” voltado para a qualificação técnica, com ênfase na rigidez da regulamentação e na restrição das margens de discricão. Neste enfoque, os funcionários entram apenas como “peças da máquina”, o que traz conseqüências trágicas para a qualidade no desempenho de funções governamentais que não possam ser automatizadas ou padronizadas, por requererem envolvimento pessoal. Efeito análogo tem a operação do processo de policy-making através de consultorias ad hoc que visam a explicitar orientações de impacto ou de curto prazo; ela não contribui para a formação de quadros permanentes, ao mesmo tempo em que desmoraliza e atinge o ethos dos que perseveram nas funções públicas rotineiras, num processo que transforma em verdade a crença de alguns dirigentes na falta de preparo/empenho da burocracia. Para que a ação governamental possa ser eficaz, parece ser crucial que o processo de formação do policy-maker compreenda também os mediadores, de forma institucionalizada e democrática. Isto traz de volta a questão da estruturação da máquina administrativa, em que é ingênuo pensar que uma elite bem preparada no topo garante a realização eficaz das tarefas na ponta.

A capacitação e do fortalecimento do ethos do funcionalismo como um todo é um fator imprescindível ao incremento de qualidade na efetivação das políticas públicas. A urgência em formar este tipo de policy-maker está diretamente relacionada com o fato de que são eles que fazem a conexão entre os indivíduos e os grupos sociais, dentro e fora do Estado, estruturando a própria sociedade. As chances e a qualidade de vida da população, bem como a maneira pela qual esta exerce seus direitos de cidadania, dependem em grande medida da performance destes funcionários. Se sempre coube ao Estado prover a profissionalização destes quadros, aprimorar a qualidade de

seu desempenho e assegurar as condições de trabalho (em que a remuneração é fator crucial) para que preservem um ethos favorável à excelência no desempenho de funções imprescindíveis à vida social nesta era pós-keynesiana, o processo mesmo de policy-making deverá ser modificado de modo a reconhecer o valor de sua atuação.