

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

MESA DIRETORA

Presidente: **Fernando Capez**
1.º Secretário: **Enio Tatto**
2.º Secretário: **Edmir Chediá**
1.º Vice-Presidente: **Maria Lúcia Amary**
2.º Vice-Presidente: **Analice Fernandes**
3.º Vice-Presidente: **Jooji Hato**
4.º Vice-Presidente: **Antonio Salim Curiani**
3.º Secretário: **Adilson Rossi**
4.º Secretário: **Afonso Lobato**

INSTITUTO DE ESTUDOS, CAPACITAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DO PODER LEGISLATIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO, DENOMINADO INSTITUTO DO LEGISLATIVO PAULISTA – ILP

DIRETORIA

Diretor Presidente: **Patrícia Rosset**
Diretora Executiva: **Tania Rodrigues Mendes**
Diretora Executiva: **Desiré Sepe De Marco**

CONSELHO EDITORIAL DA REVISTA DO ILP

Aldo Fornazieri
Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Dainis Karepovs
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Fernando de Souza Coelho
Universidade de São Paulo – Escola de Artes, Ciências e Humanidades
Leda Paulani
Universidade de São Paulo – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Marcelo Ridenti
Universidade Estadual de Campinas – Unicamp – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Marco Aurélio Nogueira
Universidade Estadual Paulista – Unesp – Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais
Maurílio Maldonado
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Patrícia Rosset
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Úrsula Dias Peres
Universidade de São Paulo – Escola de Artes, Ciências e Humanidades

EQUIPE DO ILP

Airton Paschoa, André Luis Monteiro, César Huyashi, Dainis Karepovs, Danielle Caroline Alkmim (Estagiária), Fabricio de Oliveira Marson (Estagiário), José Rubens Rolan, Juliana Rangel de Souza (Estagiária), Laís Sampaio Chicolet Weingraber, Lia Maria Perez Botelho Baraúna, Lúcia Helena Pesse Nannini, Luciana Sodrê de Sousa (Estagiária), Lucinéia Gubert (Estagiária), Marcos Couto Gonçalves, Maria de Lourdes Ferreira Alves, Mariana Estevam, Rothschild Gaspar Chammas Pace, Sibeila Silva Klein (Estagiária), Sílvia Federicci Rosa, Thais Prado Horta.

Revista do ILP

N.º 1 – Ano I – Outubro de 2015

RESUMO

O artigo procura mensurar o impacto de certos fatores políticos, econômicos e sociais que proporcionaram maiores chances de sucesso eleitoral nas disputas ao cargo de prefeito no estado de São Paulo em 2012. Verifica também se esses fatores seguem ou desviam-se do padrão encontrado no caso nacional. A hipótese proposta é que o estado de São Paulo, em função de um cenário político mais competitivo e por suas características socioeconômicas mais desenvolvidas (alta urbanização, IDH elevado, renda per capita mais alta que a média do Brasil), imporia aos concorrentes mais barreiras ou, ao menos, barreiras diferentes quando comparadas com as disputas para as prefeituras nos demais estados. Em São Paulo, variáveis econômicas e políticas foram as que proporcionaram maior vantagem para os competidores, sobretudo ter patrimônio alto e já ser prefeito buscando reeleição. Isso tende a confirmar a ideia segundo a qual a política é, em estados mais competitivos, mais fechada àqueles que não possuem experiência política prévia e mais recursos econômicos (próprios ou transferidos pelos partidos) para serem investidos nas campanhas eleitorais. Em São Paulo também pudemos verificar vantagens significativas para aqueles que se candidatam por partidos de centro, muito acima dos índices do caso nacional. Foram utilizados nesta análise dados compilados pelo Tribunal Superior Eleitoral e organizados pelo Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil da Universidade Federal do Paraná.

PALAVRAS-CHAVE

Candidatos a prefeito, eleições municipais de 2012, São Paulo, competição eleitoral.

SUCCESS AT MUNICIPAL ELECTION DISPUTES IN THE STATE OF SÃO PAULO IN 2012 AND VARIABLE CONDITIONS

ABSTRACT

The article seeks to measure the impact of some political, economic and social factors that contributed to increase chances of electoral success in the elections for mayor in the state of São Paulo in 2012 and also verifies if that these factors follow or deviate from the pattern found in the case national. The proposed hypothesis is that the state of São Paulo, due to a more competitive political scenario and their socioeconomic characteristics most developed (high urbanization, high HDI, per capita income higher than the average for Brasil), would impose more barriers to competitors or at least, different barriers compared with the elections for the municipalities in other states. In São Paulo, economic and political variables were those that provided greater advantage to competitors, especially having high heritage and already be mayor seeking reelection. This tends to confirm the idea that politics is at the most competitive states closed to those who have no previous political experience and more economic resources (own or transferred by the parties) to be invested in election campaigns. In São Paulo also able to verify significant advantages for those who apply for parties of the center, well above the national rate case. Were used in this analysis data compiled by the Superior Electoral Court and organized by the Centre for Social and Political Elites of Brazil's Federal University of Paraná.

KEYWORDS

Candidates for mayor, municipal elections of 2012, São Paulo, electoral competition.

POLÍTICAS PÚBLICAS, GLOBALIZAÇÃO E ESTADO DEMOCRÁTICO¹

Marco Aurélio Nogueira²

Geraldo Di Giovanni³

Em razão da “onipresença” das políticas públicas no cotidiano da sociedade brasileira, formou-se — de maneira um pouco mais ou um pouco menos clara — certo consenso entre a população, as burocracias, os estudiosos e a mídia: políticas públicas seriam intervenções planejadas do poder público com a finalidade de resolver situações sociais problemáticas. Mas, como nas ciências humanas temos sempre de pensar na história das definições, deve-se recordar que sob a égide do Estado moderno plenamente constituído isso em alguma medida sempre ocorreu. A partir de segunda metade do século XIX, os governos nacionais sempre apresentaram um patamar mínimo de previsão e capacidade de intervenção na vida social. O que houve de novo na realidade das intervenções governamentais a partir da segunda metade do século XX foram as mudanças ocorridas naquilo que poderíamos chamar de termos-chave desse conceito mínimo: intervenções planejadas, poder público e situações sociais problemáticas.

¹ O presente texto foi originalmente concebido como introdução a um dicionário de políticas públicas organizado pelos autores para a Fundação do Desenvolvimento Administrativo — Fundap (cf. Di Giovanni, G. & Nogueira, M. A. (Orgs.), *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: Fundap: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2013, 2 v.). O *Dicionário* encontra-se atualmente em fase de reedição. O texto preserva o fundamental da argumentação apresentada naquela introdução, mas incorpora a ela novas ênfases e formulações.

² Professor titular de Teoria Política e diretor do Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista (Unesp). Contato do autor: nogueiramarcoa@gmail.com.

³ Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (Nepp) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Contato do autor: geradigiovanni@uol.com.br.

Em primeiro lugar, no que diz respeito às intervenções planejadas, ficou patente que os Estados contemporâneos desenvolveram grande capacidade de planificação, instalada nos órgãos administrativos de governo, seja do ponto de vista técnico de gestão, seja do ponto de vista político.

Em segundo lugar, no que diz respeito ao poder público, ocorreu um inegável, ainda que heterogêneo, avanço na estruturação republicana da ordem política: coexistência e independência de poderes e vigência de direitos de cidadania, o que alterou em definitivo o caráter das ações governamentais e a distribuição de competências no interior do Estado.

Por fim, quanto à definição do que sejam situações problemáticas, ampliou-se — para além das estruturas e dos órgãos do Estado — a capacidade coletiva, disseminada na sociedade, de problematizar e participar na formulação de agendas públicas, com a intensificação do exercício da cidadania e do desenvolvimento de uma cultura política compatível. A própria sociedade teve sua estrutura, sua estratificação e sua dinâmica fortemente modificadas, graças à revolução tecnológica, à reorganização do capitalismo e às expressivas alterações que se fizeram sentir no modo de vida e no imaginário dos cidadãos, dos grupos, dos indivíduos e das classes sociais. Novos e desafiadores problemas surgiram e se articularam com antigos dilemas e iniquidades, complicando-os e requalificando-os de várias maneiras.

A própria situação estrutural das sociedades contemporâneas passou assim a exigir que a expressão “políticas públicas” alcançasse uma nova conceituação, ou, pelo menos, uma atualização de seus termos principais, de modo a que se fosse além daquela visão mais restrita e tecnicista que as vê, pura e simplesmente, como uma intervenção governamental em áreas consideradas socialmente problemáticas.

Isso implica, antes de tudo, adotar uma reflexão mais voltada para as determinações de natureza social, cultural, política e econômica que embasam o desencadeamento e a consecução da ação do poder público. Intervenções estatais devem ser vistas como fatos complexos, dinâmicos e multifocais, impossíveis de serem reduzidos ao momento imediatamente “administrativo”. Mais do que isso, a política pública passa a ser tratada como uma forma de exercício do poder em sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre Estado e sociedade. É exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades da intervenção estatal. Em sua determinação, pesam diferentes aspectos da economia, da estrutura social, do modo de vida, da cultura e das relações sociais. Trata-se de uma intervenção estatal, de uma modalidade de regulação política e de um expediente com o qual se travam lutas por direitos e por distribuição.

Políticas públicas são tanto mais eficazes e eficientes quanto mais podem dispor de um conjunto de requisitos essenciais, entre os quais se podem mencionar: uma capacidade mínima de planificação estatal, seja do ponto de vista técnico de gestão, seja do ponto de vista político; uma massa qualificada de técnicos e servidores públicos; uma institucionalidade adequada; a vigência de direitos de cidadania; a coexistência e a independência dos poderes do Estado; alguma capacidade coletiva de formulação e problematização de agendas; uma cultura política compatível.

As políticas públicas são uma forma específica de ação política. Em termos ideais, são manifestações avançadas da racionalidade dialógica e democrática que tipifica o mundo moderno, contrastando, nesse particular, com outras formas e estruturas (o mandonismo, o coronelismo, o populismo, por exemplo). Podem conviver com essas outras formas e até mesmo combinar-se com elas, mas são algo particular, dotado de lógica própria.

Políticas públicas são definidas e praticadas em termos históricos. Cada sociedade tem um padrão de políticas públicas, seja no sentido da reprodução de certos modos de identificar problemas, de conceber e fazer, de financiar e gastar, seja no sentido das carências e dos problemas que buscam enfrentar. Fixaram-se nas sociedades contemporâneas, em maior ou menor grau, a partir da segunda metade do século XX, acompanhando a transição demográfica que se associou à industrialização, a urbanização, a revolução tecnológica no campo das comunicações, a expansão dos sistemas educacionais, a secularização crescente da vida coletiva, a transformação das relações entre gêneros, a construção de novas identidades, a modificação no modo de vida — expressando, em suma, tudo aquilo que pode ser vinculado à “complexificação”, diferenciação e fragmentação das sociedades. Precisamente por isso passaram a ser progressivamente definidas como intervenções estatais, resultantes da ação de uma pluralidade de atores, de origem e natureza diversas e portadores de interesses específicos (contraditórios ou não).

Esse contexto de interações, interesses, direitos e carecimentos promoveu a constituição de um patamar de exigências e imposições, tanto no âmbito mais imediatamente técnico (conhecimentos específicos, pessoas qualificadas, capacidade de gestão, instituições) quanto no âmbito jurídico (padrão de cidadania, legislação) e político (sistema de representação em sentido lato). As imponentes transformações das décadas finais do século XX revolucionaram a economia, as formas de sociabilidade, a tecnologia, a cultura política e os sistemas de proteção social das sociedades democráticas ocidentais. Produziram-se assim novas formas de conduta política, novas regras, novos aparatos e novas expectativas, que modificaram os processos decisórios tradicionais e fixaram procedimentos mais compartilhados e democráticos de exercício do poder, seja no plano internacional, seja no interior dos Estados nacionais.

Do ponto de vista histórico, podemos dizer que tais fatores constituíram-se, de modo nem sempre uniforme, nas modernas

sociedades capitalistas desde o século XIX, mas foram consolidados principalmente depois da Segunda Guerra Mundial. Foi então que se fixou uma particular forma política, cuja compreensão é importante para o entendimento do que são as políticas públicas de hoje: uma configuração específica de relações de poder — uma configuração institucionalizada, recorrente e estruturada — mediante a qual se constitui uma probabilidade de ação coletiva. Nesse sentido, as políticas públicas não são uma forma única ou exclusiva, mas convivem com formas variadas que deitam raízes na história das diferentes sociedades, como seria o caso, para mencionar alguns exemplos bem conhecidos, do corporativismo, do mandonismo local, do coronelismo, do populismo e, mais recentemente, da responsabilidade social e do voluntariado, que coexistem e concorrem com as políticas públicas na acepção rigorosa do termo.

Na concepção que aqui adotamos, as políticas públicas vêm-se tornando cada vez mais presentes na vida das sociedades democráticas contemporâneas em decorrência de alguns fatores históricos concretos de natureza variada. Desses fatores, três precisam ser considerados com atenção redobrada, pois tiveram maior importância no processo que reconfigurou as sociedades capitalistas do segundo pós-guerra, marcadas pelo aumento do volume e da importância estratégica das intervenções do Estado na vida econômica e social.

Fatores macroeconômicos

Após a Segunda Guerra Mundial, a constatação de que o livre jogo das forças de mercado não tinha levado à paz, à prosperidade e ao bem-estar generalizou-se por quase todo o mundo capitalista. A experiência dramática e destruidora de duas grandes guerras e a desarticulação das relações econômicas em âmbito planetário passaram a exigir uma nova ordem política e econômica que vigorasse com efetividade no interior dos Estados e nas relações

internacionais. Esta foi uma das razões pelas quais houve uma grande mudança nas políticas econômicas adotadas pelos Estados capitalistas, que, até então, estavam, com maior ou menor força, fundadas em preceitos do liberalismo econômico. A adoção de políticas econômicas inspiradas no keynesianismo e centradas na ideia de pleno emprego faria com que esses Estados passassem a ampliar o volume de suas intervenções e seu caráter regulador, tanto nos aspectos econômicos, como, por exemplo, na produção de bens e serviços, quanto nos aspectos sociais da vida coletiva, como, por exemplo, na institucionalização de sistemas de proteção social. Tais políticas manteriam o fôlego por várias décadas, dando substância aos denominados “trinta anos dourados”. Somente por volta de 1980 é que seriam postas em questão, quando os cânones do credo neoliberal passam a ser difundidos e aceitos. A partir de então, a presença das ideias neoliberais nas políticas econômicas e sociais torna-se praticamente dominante, fato que tem estreita relação com o fim da bipolarização entre os blocos capitalista e socialista, com o agravamento das dificuldades fiscais dos Estados nacionais e com as modificações que alterarão a estrutura e a estratificação das sociedades ocidentais, com repercussões profundas no plano mais imediatamente político (sistema representativo, partidos políticos, dinâmica eleitoral).

Fatores políticos

A forte tensão geopolítica que contagiou no segundo pós-guerra os mundos socialista e capitalista afetou as sociedades europeias de modo particularmente intenso. Em quase todas elas o período revelou a presença marcante de partidos políticos de inspiração comunista, socialista ou trabalhista, o que representou do ponto de vista dominante uma perigosa clivagem política interna, agravada pela virtualidade de um modo de organização social alternativo, vivido no bloco socialista. Vislumbrou-se, assim, a necessidade

de que fossem estabelecidos novos princípios e novos pactos nas relações entre capital e trabalho. A oferta de serviços na área social, ainda que assumindo feições diversas em cada situação particular, foi ampliada, e a crescente presença do Estado nesse campo de atividade estabeleceu a base para a constituição dos modernos sistemas de proteção social, dos quais os casos mais conspícuos foram os *Welfare States* europeus.

O período compreendido entre o segundo pós-guerra e os dias atuais, embora apresentando alguns momentos de retrocesso, foi um momento de consolidação das democracias ocidentais. Objetivamente foi ampliado o campo da representação política, configurado na participação sindical e partidária, no direito de voto, na ativação de múltiplos movimentos sociais e em novas formas de associação voluntária. Tais mudanças estimularam o surgimento de novas concepções sobre o Estado. Para muitos segmentos da sociedade o Estado verdadeiramente democrático passa a ser visto não somente como aquele que inclui mecanismos clássicos de representação (direito de votar e ser votado; participação igualitária de classes, categorias e interesses), mas também aquele que revela uma forte capacidade de resposta (*responsiveness*) às demandas da sociedade e que se abre para a participação social. A democracia de massas torna-se a figura política prevalecente nos países europeus.

O crescimento da presença das políticas públicas na vida cotidiana é um produto socialmente necessário dessa situação. Ele não se dá simplesmente pela ampliação da ação do Estado, mas também — e principalmente — pelas exigências feitas e vocalizadas pela sociedade.

Fatores socioculturais

No livro *Modelli di Solidarietà*, Maurizio Ferrera relata duas situações emblemáticas para a compreensão dos fenômenos que estamos buscando descrever. Em 1908, o governo inglês atribuiu uma pensão de cinco xelins para pessoas idosas. Era um programa

que hoje chamaríamos de transferência de renda. Semanalmente, os idosos dirigiam-se às agências de correios para retirar seu benefício. Muitos deles não conseguiam entender aquilo como uma ação do Estado. Pensavam ser resultado da generosidade pessoal do agente postal, a quem retribuía com cestos de maçã, ovos, patos ou gansos. Na Itália, em 1993, o governo tentou retirar parte dos benefícios para medicamentos a que os idosos tinham direito. Houve uma verdadeira comoção nacional, com a união das centrais sindicais, passeatas, protestos e, por fim, o apedrejamento, pelos idosos enfurecidos, de alguns líderes sindicais, que foram considerados “frouxos” na negociação com o governo.

O que se passou nos 85 anos que separam um episódio do outro?

Se concordarmos com Eric Hobsbawm, devemos aceitar que o século XX foi o século dos direitos sociais. Nele consolidaram-se os direitos de cidadania em sua plenitude e esses direitos, ao mesmo tempo, passaram a ser percebidos e entendidos, no conjunto da sociedade, como *jus*, como direito, algo que legitimamente pertence a alguém.

Enfatizemos mais uma vez que, particularmente após a Segunda Guerra Mundial, processos extremamente impactantes ocorreram nas sociedades ocidentais: uma significativa transformação demográfica, um expressivo processo de urbanização, forte expansão e grandes transformações tecnológicas no campo das comunicações, redefinições e ampliação dos sistemas educacionais, secularização crescente da vida coletiva e, sobretudo, uma verdadeira revolução no modo de vida, que muitos autores já descreveram como a constituição da “sociedade de consumo de massas”.

No plano sociocultural instaurou-se aquela situação descrita por Daniel Bell como a “revolução das expectativas”, na qual os diversos grupos sociais, as instituições e mesmo muitos indivíduos, investidos no papel de atores sociais e progressivamente mais conscientes de suas necessidades e carências, passam a agir

politicamente, de modo às vezes mais, às vezes menos organizado, a partir de um binômio direito/demanda, que pressupõe, sempre, a ação do Estado.

A segunda metade do século XX testemunhou também um progressivo aumento de clivagens sociais: novas categorias de sujeitos históricos constituíram-se e se institucionalizaram. Além das formas clássicas dos conflitos políticos manifestos, como por exemplo capital *versus* trabalho, confrontos religiosos (tradicionalistas ou atualizados), batalhas culturais e ações empreendidas por organizações e movimentos sociais sempre mais numerosos passaram a expressar tensões latentes nas sociedades contemporâneas. Os movimentos estudantis fizeram com que surgisse no cenário político um novo ator de grande importância: os jovens. Os movimentos feministas trouxeram à tona uma infinidade de demandas, cristalizadas nas questões de gênero. As mudanças demográficas e os movimentos de população expuseram abertamente para muitos Estados nacionais uma nova face dos problemas migratórios. Tal conjunto de fatos passaria a demandar a ação do poder público, não para a solução de situações problemáticas, mas também para a gestão de conflitos cujo potencial ampliou-se exponencialmente.

Entre outros, os fatores acima descritos concorreram para que as intervenções do Estado fossem sendo modeladas por essa pluralidade de atores e demandas de natureza diversa e vinculados a interesses específicos (congruentes ou contraditórios), que convivem em um campo de tensões no qual se confrontam, pelo menos, três lógicas de ação: acumulação de capital, acumulação de poder e acumulação de recursos de bem-estar e garantia de direitos. Ao longo do tempo, nesse contexto de interações, desenvolveram-se padrões e exigências de conhecimentos técnicos específicos de intervenção, ao mesmo tempo que as relações entre o Estado e esse *cast* foram se institucionalizando, criando pautas de conduta política, regras e padrões que modificaram

os processos decisórios tradicionais, dando origem a essa forma nova, contemporânea, mais partilhada, de exercício do poder.

Globalização, Estado e políticas públicas

O capitalismo é um modo de produção que tende irrefreavelmente para a conquista do mundo, a incorporação dos territórios e a subordinação da natureza. A cada um de seus ciclos de expansão, esse circuito global se recompõe e adquire características novas. O que nas décadas finais do século XX se convencionou chamar de globalização corresponde a um novo movimento de mundialização capitalista. A humanidade ingressou em novo momento, de reposição radicalizada do capitalismo e dos parâmetros da modernidade, fato que nos põe em contato com um processo particular, do qual está nascendo um modo de vida particular.

Pode-se caracterizar a globalização de muitas maneiras. Seguindo o curso multidimensional de sua própria efetivação, podemos vê-la a partir de diferentes ênfases. Há como entendê-la, por exemplo, a partir do econômico — a formação de um mercado mundial e de um capitalismo global — ou do tecnológico (a inovação incessante, as tecnologias da informação e da comunicação, a conectividade). Privilegiando o social, constatamos a emergência de uma sociedade cortada por dinâmicas e características novas, derivadas da forte diferenciação funcional que as atinge, da fragmentação e dos incentivos para a afirmação de consistentes tendências à individuação, ao individualismo e à competitividade. No plano cultural, podemos verificar a constituição de uma dinâmica de mundialização simbólica que condiciona as diferentes culturas locais (regionais, nacionais) e com elas se combina, produzindo inúmeros efeitos comportamentais, políticos, intelectuais e organizacionais. Nenhuma dessas ênfases particulares, porém, consideradas isoladamente, tem potência suficiente para explicar a globalização como processo abrangente.

A compreensão daquilo que distingue a globalização supõe a superação dos determinismos rígidos, de tipo monocausal. Talvez a perspectiva mais apropriada seja a da totalidade, que compreende o fenômeno como uma síntese de múltiplas determinações. Não estamos diante de um processo em que o “econômico” (o mercado, o capital) ou o “tecnológico” (a inovação acelerada, o progresso técnico) jogue o único ou mesmo o principal papel. Tão importante quanto a constituição de um poderoso mercado mundial ou o predomínio avassalador de um capitalismo global é a formação de espaços transnacionais que ultrapassam as fronteiras e o raio de ação dos Estados. Operam com igual força a globalização cultural, a da comunicação e da informação, assim como os primeiros indícios de uma “sociedade civil mundial”. O próprio mundo precisa ser representado de outra maneira: no cenário da política internacional, os Estados são forçados a dividir o palco com organizações, companhias e movimentos (políticos e sociais) transnacionais, a compartilhar, em suma, sua soberania. Poderosas empresas globais e algumas organizações não governamentais contam mais do que muitos Estados nacionais. O policentrismo tornou-se regra, e nele a palavra final não pertence necessariamente ao mercado, ao capital ou ao Estado mais forte, ainda que tudo isso desempenhe funções precípuas. Seguem na mesma direção as iniciativas destinadas a formar blocos regionais ou comunidades supranacionais, que seguramente modificam os fundamentos dos espaços subnacionais e nacionais, ainda que por certo não sancionem seu fim. A situação objetiva abala, diminui a capacidade de regulação dos Estados-nacionais, mas não impõe a presença de um Estado mundial. A “desorganização” — ou melhor, a não existência de ordem ou de regras vinculatórias eficientes — parece acompanhar a constituição da sociedade global: “Sociedade mundial sem Estado mundial significa uma sociedade que não está politicamente organizada e na qual novas oportunidades de poder e de intervenção surgem para os atores transnacionais, que

não possuem a devida legitimidade democrática” (BECK, 1999, p. 58). Justamente por isso, a globalização encontra seu fulcro no político, ou seja, na questão do Estado.

A globalização é processo e projeto, objetividade e disputa ideológica, ou, para falar de outra maneira, é globalismo e globalidade. Podemos falar em globalismo para indicar uma situação em que o mercado mundial “bane ou substitui, ele mesmo, a ação política; trata-se da ideologia do império do mercado mundial, da ideologia do neoliberalismo”. Globalidade, por sua vez, significa o reconhecimento de que se vive efetivamente em uma sociedade mundial, na qual fica suspenso o isolamento, e as experiências se entrecruzam cada vez mais. Na afirmação dessa sociedade mundial, os Estados nacionais “veem sua soberania, sua identidade, suas redes de comunicação, suas chances de poder e suas orientações sofrerem a interferência cruzada de atores transnacionais”. Globalidade, portanto,

denomina o fato de que, daqui para frente, nada que venha a acontecer em nosso planeta será um fenômeno espacialmente delimitado, mas o inverso: que todas as descobertas, triunfos e catástrofes afetam a todo o planeta, e que devemos redirecionar e reorganizar nossas vidas e nossas ações em torno do eixo “global-local” (BECK, 1999, p. 30-31).

Impulsionada pelos processos da globalização capitalista, a vida ficou mais acelerada: seu ritmo é proporcional à velocidade das mudanças tecnológicas, à quantidade de informações, deslocamentos e contatos, à “obrigação” que todos têm de viver “no mundo”, ligados em tudo. Estamos inseridos num sistema conectado *on-line* e costurado por redes de comunicação e informação que fazem com que todos participem o tempo todo dos problemas de todos, em tempo real. Os meios de comunicação, ampliados radicalmente, possibilitam uma nova percepção dos problemas e dos conflitos, que passam a ser experimentados como gerais e comuns: a sociedade global se transforma numa “sociedade telespectadora”. Diluiu-se a imagem da aldeia global

que H. Marshall McLuhan elaborou ainda nos anos 1960, embora a sensação de que se vive ou se deseja viver numa “comunidade global” tenha se generalizado. O mundo assemelha-se bem mais a um supermercado ampliado, onde se troca tudo, sabe-se de tudo e consome-se uma inesgotável infinidade de bens (simbólicos, antes de tudo), mas onde se convive apenas em termos fugazes, de modo errático, virtual, no ciberespaço. A imagem de uma sociedade civil global, de um Estado e de uma democracia cosmopolitas, de uma cidadania mundial, ergue-se à distância, ainda sem força para se impor ou convencer.

Considerada a partir da vida real, a era da globalização não se mostra com uma face risonha ou amigável. Tem sido muito mais problema, risco e sofrimento do que solução ou felicidade. Correndo sobre a plataforma de um capitalismo exacerbado, tem favorecido, sobretudo, os segmentos sociais “incluídos”, os países mais desenvolvidos, as organizações mais poderosas. Posta, porém, como perspectiva, a globalização ganha distinta coloração: sugere fortemente que temos a possibilidade efetiva de globalizar a vida de outra maneira, de construir um mundo “mundializado”, que seja ao mesmo tempo interconectado, justo e democrático, propício à emancipação plena do gênero humano. De qualquer modo, ainda que não seja “pior” do que outras épocas, a nossa é seguramente uma época difícil, que exige muito de cada indivíduo e impõe às pessoas problemas sucessivos de difícil solução. A aceleração geral da vida, a compressão do tempo e dos espaços, além do mais, surpreendem e confundem, gerando dificuldades adicionais de adaptação, equilíbrio e recomposição.

Ainda que estejam mais ao alcance das mãos e sejam mais bem conhecidos, os circuitos ativos da vida social não ficaram mais compreensíveis, nem seus frutos são mais aproveitáveis. Temos informações, mas nem sempre sabemos o que fazer com elas, que vão se impondo sustentadas pela convicção de que existe uma correspondência automática entre informação e conhecimento. Deixa-se de considerar que as informações, manuseadas pela razão

instrumental (custo/benefício), produzem muita perícia e habilidade mas não propriamente conhecimento, que depende de operações intelectuais balizadas por outro tipo de razão, a razão crítica. Justamente por isso um maior estoque de informações não garante nenhum ganho seguro em termos de compreensão do mundo.

A mudança acelerada e a inovação tecnológica ininterrupta fazem com que tudo se evapore no ar com inédita velocidade, põem em xeque convicções, costumes, hábitos e comportamentos, embaralham as relações entre quantidade e qualidade. A técnica e a tecnologia tornam-se valores em si, geram um novo padrão produtivo, arrasam com os parâmetros do trabalho e do emprego e causam impactos de vastas proporções no mundo das organizações, mexendo com suas hierarquias, seus procedimentos operacionais, suas relações internas. Os efeitos desses processos produzem angústia, desconforto e excitação. Mas também anunciam tempos melhores, que viriam impulsionados pela capacidade de se estar sempre descobrindo coisas novas, ultrapassando limites, saturando o que está estabelecido.

O império do mercado, por sua vez, é avassalador. O capital opera como propulsor do processo de transnacionalização. Tudo se submete a ele, ao dinheiro, ao cálculo, aos valores econômicos. Sob seu comando, todas as áreas e regiões do mundo se integram, em condições de flagrante desigualdade, injustiça e heteronomia. Vão assim perdendo pontos (ou deixando de ganhar) em termos de soberania e de autodeterminação. A impetuosidade do mercado mundial faz com que a competição e a irracionalidade (o desperdício, o ataque à natureza e ao meio ambiente, o consumo supérfluo, a desindustrialização, as turbulências financeiras) avancem para terrenos antes sequer cogitados. O cenário histórico parece anunciar uma “grande transformação” (Polanyi) ao reverso, uma espécie de revanche do mercado, novamente livre depois do cerco vitorioso a que foi submetido pelo Estado ao longo de praticamente todo o “breve século XX” (Hobsbawm).

Por extensão, os Estados nacionais perdem força e seus governos passam a viver entre crises de legitimação

e dificuldades para regular, planejar e dirigir. Tornam-se tendencialmente mais inoperantes e heterônomos, ajustando-se funcionalmente a uma ordem mundial dominada por conglomerados financeiros que operam com lógica pouco previsível e impossível de ser “responsabilizada”. Os territórios, com suas populações, fogem do controle, problematizando ainda mais a soberania já abalada pela autonomia do financeiro em escala mundial. Integrando-se como economia, conectando-se como sociedade, mas sem se constituir como Estado, o mundo vai-se “desterritorializando”. Os territórios nacionais já não podem mais fornecer, às instituições e às populações que neles se enraízam, bases sólidas e estáveis de sustentação. Tornaram-se porosos, fluidos, sensíveis e expostos a todo tipo de flutuação “externa”. Passa-se o mesmo, aliás, com todos os territórios e todos os ambientes. Em decorrência, há uma efetiva perda de força dos centros, dos núcleos de direção e por extensão dos Estados-nação. As organizações, as instituições (e entre elas particularmente aquelas de natureza estatal), vão sendo desconstruídas e operam com maior dificuldade. A vida organizada precisa despender grande energia para atingir suas finalidades ou mesmo para funcionar com alguma estabilidade e eficiência, e isso sem conseguir eliminar o descontentamento, a apatia e a ansiedade que tomam conta de seus integrantes.

Não é difícil imaginar os efeitos que isso causa na convivência social, na vida política e na governabilidade mesma das sociedades. Tudo passa a ficar condicionado pela multiplicação e fragmentação dos interesses, pela ampliação frenética das demandas, por graves dificuldades de coordenação e direção, pela dúvida e a insegurança, pelo enfraquecimento das lealdades e o empobrecimento da convivência. As organizações, e particularmente as organizações públicas — nascidas e criadas nos tempos lentos da burocracia e dos controles estatais —, passam a ser assediadas por propostas reformadoras que atropelam suas especificidades e finalidades. São convidadas a trocar o burocrático pelo gerencial, o planejamento pelo empreendedorismo,

a norma pela flexibilidade, a “lentidão” pela “velocidade”, o cidadão pelo cliente, quase como num processo de clonagem do que ocorre no mundo do mercado e das empresas privadas.

O processo geral impele os Estados a um movimento de ajuste e recomposição. Passada a euforia neoliberal, que promoveu forte recuo da ação e dos programas estatais em praticamente todos os países, o Estado voltou à cena principal. Com menor poder de regulação e intervenção, mas com o mesmo papel estratégico de antes.

Novas modalidades de atuação, distintas estruturas organizacionais, outro relacionamento com a sociedade e com a sociedade civil, fizeram com que o terreno das políticas públicas recuperasse centralidade e vigor. Ao mesmo tempo, por conta precisamente desta situação, novos desafios surgiram e produziram impacto sobre o campo específico das políticas públicas. Em boa medida, o alargaram e tensionaram, afetando-o no que diz respeito tanto aos sujeitos das políticas quanto a seus beneficiários, tanto em termos de desenho quanto em termos de execução e gestão. A sociedade civil, fortalecida e ao mesmo tempo fragmentada pela explosão de movimentos de novo tipo, de direitos e de postulações de identidade, tornou-se sempre mais protagonista das políticas públicas, sem deixar de continuar sendo fator importante de processamento e organização de demandas sociais. O mercado, fortalecido de forma inédita, infiltrou-se pelo universo público e passou a funcionar como modelador e mesmo como provedor de serviços antes concentrados no setor público (escolas particulares, mecanismos de saúde suplementar, processos de terceirização e privatização).

Uma gestão pública renovada em termos éticos, técnicos e políticos tornou-se uma exigência das mudanças que se registraram na vida social, no plano do pensamento e na atuação técnica. Embaralharam-se conceitos e modelos. A realidade mesma força a que se adotem novos vocabulários e perspectivas. Os próprios conceitos e palavras mudam de significado, são extraídos de seus contextos semânticos originais e transfigurados, o que requer maior dose de atenção e rigor.

Houve, antes de tudo, uma espécie de esgotamento das chamadas ferramentas de gestão, que sofreram forte deslocamento. A rapidez e a imprevisibilidade das mudanças fizeram com que alguns métodos e ideias fossem postos em xeque ou passassem a derrapar. Outros, assimilados como “modelos” ou “fórmulas”, são logo atropelados e desmentidos pela realidade. O rápido e fluido ambiente em que se vive e se atua cria novidades e surpresas a todo o momento. Para interagir inteligentemente com ele, o gestor precisa ser dinâmico e refinar tanto a abordagem do real (o diagnóstico) quanto o delineamento dos passos práticos com que enfrentará os problemas reais.

Um segundo desdobramento da nova situação estrutural é a explosão incontrolável de demandas e reivindicações. A modernidade radicalizada produz sem cessar problemas, carências, direitos e postulações de direitos. Ao diversificar, diferenciar e fragmentar as sociedades, multiplica expressivamente as vozes sociais. Desafia frontalmente todos os que estão em busca de soluções, como é o caso dos que trabalham direta ou indiretamente com gestão e, em particular, com gestão pública.

O próprio governar ficou oprimido por uma pressão que nasce “espontaneamente” do modo como se vive. A instância governamental é estrangida pela explicitação incessante de demandas, direitos e reivindicações. Como subproduto lógico desse aumento da pressão, os fundos públicos tendem à exaustão. Ou são dilapidados pela pressão, ou precisam ser usados com grande rapidez e improvisação, ou simplesmente não conseguem acompanhar o crescimento da demanda. Dramatiza-se assim a máxima segundo a qual sempre se gerencia em condições de escassez de recursos. No atual contexto, os recursos até existem e chegam mesmo a crescer, mas não conseguem acompanhar as exigências sociais e a irrupção de novos problemas.

Um terceiro desdobramento é que esse contexto impõe aos gestores uma exigência igualmente incessante e constante de criatividade no plano da formulação e implantação de políticas.

Tornou-se inócuo repetir as mesmas políticas, empregá-las como um molde a ser aplicado repetidamente nas mais diversas situações. Os gestores precisam criar o tempo todo, aumentar sem cessar sua capacidade de inovar e inventar. A inovação pela tecnologia é de certa maneira fácil, mas resolve pouco. A inovação pela produção de novos procedimentos e novas formas de pensar tem maior potência, mas é bem mais difícil. Não se trata de uma questão de mais e melhores computadores. Como os contextos sociais mudam com muita rapidez — até mesmo porque mudam rapidamente as informações que circulam dentro dele e o modo como essas informações são absorvidas, incorporadas e utilizadas pelas pessoas —, necessitamos sempre mais de agilidade, de flexibilidade, de criatividade, de inovação, de capacidade de geração de recursos, de conhecimento.

Agindo com base somente em sensibilidade, bom senso, argúcia e habilidade, os gestores ficam desarmados diante da complexidade do mundo atual. Separados e competindo uns com os outros, confundem-se, desperdiçam recursos e giram em círculos; articulados e fomentando redes e conexões, têm maiores chances de acertar e avançar. O modo de vida atual desmente a prepotência do gestor. Ele precisa estar aberto à colaboração com outros entes, com outros setores e outros gestores, com seus subordinados e seus superiores. Todo polo de operação gerencial nos dias atuais, na verdade, está magnetizado pelas ideias de parceria e de participação, que se tornaram exigências da vida, ainda que não tenham encontrado plena tradução prática e sejam muitas vezes empregadas de maneira mais retórica que efetiva.

Uma efetiva cultura política de participação, redes e parcerias reconhece sem subterfúgios tanto o mérito intrínseco daquilo que sabem e pensam as pessoas quanto o valor estratégico do poder público. Ela prolifera e frutifica quanto mais o poder público se democratiza e é capaz de se colocar como líder de processos, como aquele que se põe à frente e puxa os demais, que sinaliza, dá direções, coordena. Não há como avançar somente com boa vontade, espírito de luta e desprendimento da sociedade civil.

Essa cultura e as diferentes exigências que estão a ser feitas pelo modo de vida atual requerem gestão renovada e uma remodelação no plano mesmo do gestor: formação de quadros. Ninguém está automaticamente preparado para inovar em termos gerenciais, particularmente no setor público. Temos de empreender um esforço permanente de qualificação e de formação. Sem isto, organizações e pessoas não incorporarão vida inteligente, não serão incentivadas a refletir, a repercutir informações, a trabalhar com cenários diferentes, a assimilar e elaborar ideias. Não pode haver renovação da gestão sem uma clara e ativa política de formação de quadros.

Pelos desafios com que nos defrontamos, bem como pelas inúmeras oportunidades de avanço que temos pela frente, não é possível que se pense em renovação gerencial dando como favas contadas o esgotamento do Estado, seu fim ou sua impotência. Não podemos mais, evidentemente, esperar tudo do Estado e muito menos imaginar que ele possa voltar a ser o personagem monopolizador de antes, capacitado para submeter tudo a seu controle e à sua vontade a partir do domínio seguro que exercia sobre o território, sobre a economia nacional e sobre as populações. O Estado tem muito mais dificuldades para regular, regulamentar e intervir, mas de modo algum saiu de cena. Comparte o espaço público com novos movimentos e novos sujeitos individuais, com empresas, associações e inúmeras iniciativas, o que dá à realidade atual grande dinamismo e altas doses de imprevisibilidade. Ainda assim, o Estado continua a ser decisivo em qualquer tentativa de equacionar a vida comum e a questão social.

Estamos ingressando em uma fase de reconstrução democrática do Estado. Quer dizer, não estamos simplesmente deixando o Estado para trás em nome do mercado ou da sociedade civil, mas sim recompondo e reinventando o Estado depois de termos experimentado uma fase de desconstrução acelerada e demolição institucional de tudo o que era estatal. Nesse movimento, o novo Estado que se anuncia não se apresenta como o “outro”

da sociedade, dos movimentos sociais e dos sujeitos individuais, mas sim como uma espécie de encarnação viva daquele “Estado ético” que o marxista Antonio Gramsci tomou emprestado do filósofo Benedetto Croce e desenvolveu: um Estado que opera como parâmetro de sentido, como “educador” e regulador de uma comunidade ativa que, de resto, está entranhada em suas estruturas e em seu modo de ser, se organizar e agir como Estado (GRAMSCI, 2000).

Nessa transição, inovações promissoras e iniciativas renovadoras bem-sucedidas — que expressam o Estado-rede (Castells) que está nascendo — cruzam-se com problemas, falhas grosseiras e restos de demolição, que simbolizam o Estado que estamos deixando para trás. Ao mesmo tempo que assistimos, por exemplo, à disseminação de esforços de gestão participativa e de construção de redes e parcerias, somos afetados pela destruição de muitas estruturas estatais intermediárias, pela paralisia ou desativação de muitos órgãos técnicos, pela reiteração de práticas corrompidas ou irresponsáveis, pela exposição do setor público a muitas estratégias de mercadização ou mesmo monetização.

No fundo, sempre necessitaremos de Estados (de ambientes ético-políticos que nos forneçam parâmetros de sentido para a vida comum) e do Estado (de aparatos políticos e administrativos com que governar a complexidade da vida). Não atravessaremos bem a presente transição sem Estados efetivos, democráticos, capazes de ter burocracias desburocratizadas e de auxiliar os povos a se encontrarem com formas mais sólidas de igualdade e justiça social. A proposição de uma gestão pública renovada, democrática e transformadora não proliferará, nem produzirá efeitos virtuosos, se enveredar por uma trilha de recusa ao Estado, de adesão a uma perspectiva de esfera pública não-estatal, quer dizer, sustentada exclusivamente pelo livre jogo dos interesses e pela reiteração de horizontes éticos mais ou menos abstratos.

Conclusão

O mundo ficou complexo: “encolheu” por ter se tornado mais conectado, ganhou maior diversidade e deixou de ser um todo ordenado por regras e centros claramente reconhecidos. A intensa mobilidade dos capitais, a “financeirização”, a transnacionalização das economias, a segmentação e a expansão da oferta de produtos combinam-se, no interior das nações, com maior diferenciação social, mais fragmentação de interesses e melhor consciência de direitos. Os Estados e os governos ficam cercados pela economia internacionalizada, que não podem controlar, e pelas demandas e pressões internas a seus territórios, que não podem refrear nem atender plenamente. Os governos governam com dificuldades e são pouco produtivos. Em maior ou menor grau, as diferentes mediações políticas e sociais estão ficando comprometidas, e minam as bases da autoridade política.

A dimensão espetacular da vida, a despersonalização das relações sociais, a ocupação de todos os espaços pelo mercado, criam uma ainda maior confusão entre o interesse público e o privado. Desse ponto de vista, a democratização contemporânea — da política, dos relacionamentos, do poder — faz-se acompanhar de novos desafios e exigências tanto em termos de espírito republicano quanto no plano do conhecimento e da intervenção governamental tecnicamente orientada.

Tudo nos obriga a ir além da visão empirista sobre as políticas públicas, que tem sido dominante nos modelos analíticos disponíveis. A introdução de uma perspectiva que considere essa historicidade também é importante, não apenas para que se compreenda a natureza do fenômeno estudado e seu conceito, mas também para que se avance no plano da teorização.

Referências bibliográficas

- BECK, U. *O que é globalização? Equívocos do globalismo, respostas à globalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
 BELL, D. *The Cultural Contradictions of Capitalism*, New York: Basic Books, 1976.

CASTELLS, M. Para o Estado-rede: Globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: L. C. BRESSER-PEREIRA; SOLA, L. SOLA; e WILHEIM, J. (Orgs.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora Unesp, 1999, p. 147-171.

FERRERA, M. *Modelli di solidarietà*. Bologna: Il Mulino, 1993.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Vol. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

HOBBSBAM, E. *Era dos extremos: O breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

POLANYI, K. *A grande transformação*. As origens da nossa época [1944]. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

RESUMO

O artigo trata da presença das políticas públicas na vida cotidiana dos cidadãos. Os Autores escolheram uma abordagem que as trata como uma nova forma de ação política que surgiu nas sociedades democráticas no século passado, mas que nos dias atuais ganha importância e complexidade no contexto da globalização capitalista.

PALAVRAS- CHAVE

Políticas públicas, democracia, ação política, capitalismo global.

PUBLIC POLICIES, GLOBALIZATION AND DEMOCRATIC STATE

ABSTRACT

This article aims to explain about public policies in citizen's everyday life. The authors chose one approach that considers it as a new form of political action that emerged, last century, in democratic social contexts. The article also clarifies the importance and complexity of these policies nowadays, notably in the context of capitalist globalization.

KEY WORDS

Public policies, democracy, political action, global capitalism.