

SOLIDARIEDADE, CRISE GOVERNAMENTAL E COVID-19

Daniel Francisco Nagao Menezes¹

Ernani Contipelli²

Resumo

O texto busca analisar o relacionamento entre os entes federados brasileiros, a partir dos desafios à administração pública causados pela pandemia global de covid-19. O método de pesquisa utilizado é o hipotético dedutivo, com uso de revisão bibliográfica. A solução para os desafios da covid-19 está no fortalecimento de uma rede de redes de sistemas de prestação de serviços públicos, cuja operação se baseia na interação de uma multiplicidade de atores alcançarem objetivos sociais e a prestação de serviços públicos com ênfase na parceria e colaboração, cujo eixo central é a solidariedade institucional.

Palavras-Chave: covid-19; Solidariedade; Gestão Pública.

Abstract

The text seeks to analyze the relationship between Brazilian federated entities, especially given the new challenges of public management in the face of the global pandemic of COVID-19. The research method used is the hypothetical deductive, using a bibliographic review. The solution to the challenges of COVID-19 is to strengthen a network of networks of public service delivery systems, whose operation is based on the interaction of a multiplicity of actors to achieve social objectives and the provision of public services with an emphasis on partnership and collaboration, whose central axis is Institutional Solidarity.

Key words: COVID-19; Solidarity; Public Management.

1. INTRODUÇÃO

¹ Graduação em Direito (PUC-Campinas), Especializações em Direito Constitucional e Direito Processual Civil (PUC-Campinas), em Didática e Prática Pedagógica no Ensino Superior (Centro Universitário Padre Anchieta), Mestre e Doutor em Direito Político e Econômico (Universidade Presbiteriana Mackenzie), Pós-Doutor em Direito (USP). Pós-Doutor em Economia (UNESP-Araraquara). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professor Colaborador da Maestría em Economía Social da Universidad Autónoma de Guerrero (Acapulco, México). Membro do CIRIEC-Brasil.

² Graduação em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, especialização em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, mestrado e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Pós-doutorado em Direito Constitucional Comparado pela Universidad Complutense de Madrid. Pós-doutorado em Política Comparada pela Universitat Pompeu Fabra. Webster University - Campus Leiden.

O objetivo geral do artigo é analisar o relacionamento entre os entes federados no Brasil, a partir dos desafios à administração pública causados pela pandemia global de covid-19. A proposta do trabalho para o enfrentamento da covid-19 a partir do problema constatado está no fortalecimento de redes de sistemas de prestação de serviços públicos, cuja operação se baseia na interação de uma multiplicidade de atores alcançar objetivos sociais e a prestação de serviços públicos com ênfase na parceria e colaboração, cujo eixo central é a solidariedade institucional. O método de pesquisa utilizado é o hipotético dedutivo, com uso de revisão bibliográfica.

A solidariedade sempre foi um valor presente nas relações sociais humanas. Alguns filósofos consideram a solidariedade intrínseca a própria vida em coletividade. Com o desenrolar da história, a solidariedade recebe status de direito e dever fundamental, figurando como núcleo das ações governamentais direcionadas aos cidadãos em escala global, especialmente, com a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948.

Recentemente, sua relevância planetária é reforçada pelo advento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (OD, 2015), os quais buscam direcionar a cooperação e o desenvolvimento internacional em favor da construção de uma sociedade mais justa e inclusiva, por meio da implementação Dos dezessete objetivos, que compõe a agenda social global.

Na Constituição (BRASIL, 1988), a solidariedade está presente entre seus princípios fundamentais, como um dos objetivos da República, para compor as bases de fundamentação de um modelo de Estado Social, o que prevê a participação ativa do Poder Público no campo social e econômico para proteção do bem comum.

Ademais, esse valor encontra-se previsto em diversos artigos politicamente estratégicos do texto constitucional, tais como: as disposições relativas à organização do poder, consagrando o denominado federalismo cooperativo, mediante o qual os diferentes níveis de poder (central, estaduais e locais) devem atuar por meio de políticas públicas coordenadas e convergentes, promovendo a solidariedade entre territórios e cidadãos.

Toda a construção histórica e constitucional da solidariedade revela não apenas sua importância como norma, mas também como valor, que se transforma em realidade como uma espécie de guia orientador das ações de instituições públicas e do comportamento de governantes, para estimular o altruísmo e a cooperação recíproca nos vários setores da sociedade.

A concretização da solidariedade se torna mais evidente em situações de crise, como o momento atual de pandemia, em que os distintos níveis de governo e os demais atores sociais (ONGs, corporações, comunidades locais, entre outros) devem prezar pelo respeito e auxílio mútuo como forma de superar os efeitos adversos causados pela covid-19.

Entram em jogo o quadro de opções políticas para combater a covid-19 e também as formas como elas devem ser gerenciadas considerando os diferentes interesses de governantes e governados no contexto de um país federal que pretende privilegiar o cooperativismo e a solidariedade.

Em uma análise singela, é possível distinguir duas opções políticas básicas para enfrentar a covid-19, evitando que a sua propagação ocorra de forma descontrolada e implique em um colapso do sistema de saúde:

a) distanciamento social ampliado, o qual é recomendado pelo Organização Mundial da Saúde (OMS, 2020) e exige o isolamento por parte dos setores da sociedade independentemente de faixa etária ou profissão e que pode alcançar o denominado lockdown (ou bloqueio total), interrompendo atividade social de um país, região ou município por um determinado período de tempo;

b) distanciamento social seletivo (ou isolamento vertical), em que o isolamento atinge apenas os denominados grupos com risco, como idosos e pessoas com doenças crônicas, em tais casos, as pessoas com idade inferior a sessenta_ anos ou assintomáticas podem circular livremente.

Por um lado, o distanciamento social ampliado diminui os riscos de um aumento exponencial de contágios e mortes, porém exige um sacrifício social e econômico.

Distanciamento social extremo e a necessidade de suspensão de atividades produtivas como o caso do fechamento temporário do comércio e de indústrias, possuem um efeito adverso no campo econômico, potencializando um futuro quadro de recessão e desemprego, que desembocam especialmente no âmbito social, com o aumento progressivo da pobreza extrema e da marginalidade.

Por outro lado, a adoção da política de abertura social e econômica com o distanciamento social seletivo durante a crise da covid-19 possui um impacto, teoricamente, diverso. O livre desenvolvimento das relações sociais e a manutenção da atividade produtiva em território nacional implicariam em um menor risco de perdas financeiras para o país, com a potencial preservação de sua competitividade e do volume de negócios necessários para a recuperação do quadro econômico estável no futuro diante de uma crise de efeitos globais.

No cenário político brasileiro, o presidente Jair Bolsonaro é manifestamente negacionista dos riscos sanitários que envolvem a covid-19, condena as medidas de lockdown social adotadas, especialmente, por governadores de oposição em certos Estados-membros, e incentiva a implementação de uma política de abertura social e econômica, com um discurso direcionado aos muitos brasileiros que perderam seus empregos nos últimos meses: “Mais cedo ou mais tarde, todos nós seremos infectados - disse Bolsonaro -, podemos muito bem enfrentar esta crise como homens e sair para o trabalho. Sem trabalho, muito mais pessoas morrerão”.

Dentro de ampla base eleitoral, o discurso bolsonarista agrada também a uma parcela de pequenos e médios empresários, que pretendem colocar em funcionamento o mais rápido possível suas atividades para tentar sobreviver aos efeitos econômicos da pandemia. Em outras palavras, tal cenário implica em um número elevado de contágios e mortes, mas, hipoteticamente, possibilitaria a continuidade de atividades comerciais e industriais com a consequente manutenção de empregos e sobrevivência especialmente de pequenas e médias empresas.

Na contramão das ideias de Bolsonaro, encontram-se um grupo de autoridades públicas que defendem o distanciamento social com políticas de bloqueio, como o caso do governador do Estado de São Paulo, João Dória, que, focando seus interesses nas próximas

eleições presidenciais, se tornou um dos principais críticos da postura do Presidente durante a pandemia, contribuindo para uma polarização e fragmentação da sociedade em um momento no qual deveria existir união e cooperação.

Um dos muitos exemplos marcantes da ausência de solidariedade entre os governantes brasileiros na luta contra a covid-19 pode ser constatado no momento em que o Presidente Jair Bolsonaro decidiu incluir academias, barbeiros e salões de beleza como atividades econômicas essenciais, ato prontamente contestado e rejeitado pelo governador de São Paulo, João Doria, o qual imediatamente declarou que não respeitaria tal decisão. Ademais, as contentadas políticas que ocorrem atualmente entre o Presidente e os demais poderes, assim como internamente, com as deserções concomitantes de dois Ministros da Saúde, Luiz Henrique Mandetta e Nelson Teich, e da Justiça, Sérgio Moro, abalaram a base de sustentação política de Bolsonaro. Esses fatos revelam o descaso das autoridades públicas na preparação do país para os impactos negativos da covid-19, o que deveria ser realizado com a construção de um ambiente de conciliação e definição de um projeto político conjunto, que considerasse a estrutura solidária e cooperativa constitucional.

Como se pode notar, a adoção de medidas de distanciamento são complexas e variam de acordo com o grau de abertura ou bloqueio imposto pelos governantes dentro de seus respectivos campos de competência. Entretanto, é preciso ajustar tais opções às peculiaridades de cada território em que será aplicada, o que implica em um estudo aprofundado que envolve desde características culturais e socioantropológicas até pareceres econômicos e técnico-científicos seguros, para uma melhor definição dos protocolos e ações políticas a serem adotadas no combate a covid-19.

Certamente, as carências históricas do sistema público de saúde –associadas à ausência de solidariedade entre autoridades federais, estaduais e municipais sobre as medidas de distanciamento que devem ser adotadas cooperativamente entre diferentes níveis de governo, converterão rapidamente o Brasil no epicentro mundial da covid-19, ultrapassando os Estados Unidos em número de mortes, como previsto por estudos desenvolvidos pela USP e John Hopkins.

Sempre deve existir, então, uma ponderação no momento de optar pela modalidade de distanciamento a ser executada, o que deve ser determinado com base em dados, em informações fundadas na análise de riscos para agregar uma margem de segurança e previsibilidade do caminho a ser seguido. Isso não significa desrespeitar a ideia de solidariedade que deve existir entre governantes, especialmente, em países federais como o Brasil, em que os Estados-membros e Municípios possuem autonomia política para gerenciar seus próprios interesses respectivamente nas esferas regionais e locais.

Na perspectiva da solidariedade, não menos importante nesse período é o perfil conciliador que os governantes dos países duramente afetados pela covid-19 devem demonstrar para enfrentar a crise. Superar divergências políticas, econômicas e ideológicas, interesses pessoais e eleitorais e evitar as barganhas políticas são fatores decisivos para guiar a sociedade em um ambiente que favoreça a união ao invés da divisão e do conflito, para atender efetivamente as necessidades coletivas, buscar o bem-estar social e, principalmente, proteger o futuro da Nação.

Portanto, a realização de esforços conjuntos através de ações coletivas comuns que pretendam afastar os riscos presentes e futuros da covid-19 – ressalte-se a maior crise de saúde coletiva da humanidade desde a Segunda Grande Guerra – são dependentes do pensar e agir social em termos de gênero humano e não com barreiras, diferenças e discriminações. Mais que buscar a igualdade ou liberdade, devemos concentrar nossos objetivos nesse momento na solidariedade, no altruísmo.

2. HIPERCOMPLEXIDADE, ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO PÚBLICA

Ainda é recente a ideia de que processos decisórios, gestão em políticas públicas, processos administrativos e burocráticos da gestão pública, são processos altamente complexos. Ao contrário de outras ciências sociais, como a economia, o uso das ideias das teorias da complexidade e seu uso nas observações da Administração e da gestão pública ainda são recentes. As abordagens ligadas à complexidade (ou hipercomplexidade) e as abordagens evolucionária e sistêmica na perspectiva autorreferencial, têm recebido pouca atenção analítica e empírica.

O cenário descrito da pandemia Covid-19 é de hipercomplexidade, pois caracteriza o surgimento de uma multiplicidade de variáveis que devem ser selecionadas e que tiveram seu impacto nos modelos de governança multinível aplicados pelos governos. O conceito foi utilizado e analisado por estudiosos da teoria sistêmica (KNODT , 1995; LA COUR, PHILIPPOULOS, 2013) e no contexto do assunto deste escrito refere-se aos fatores contingentes e às múltiplas variáveis que intervieram durante a pandemia da Covid-19.

Como a teoria sistêmica ou o ponto de partida da complexidade podem contribuir para aumentar o entendimento e as propostas para a solução de problemas na administração e gestão pública no que diz respeito à gestão da pandemia da covid-19? Em domínios econômicos específicos (gestão hospitalar e negócios), as publicações enfatizaram o potencial da teoria da complexidade para abordar o desenvolvimento de políticas (TAIT, RICHARDSON, 2009), o papel dos especialistas em políticas e seus suposta “expertise”, “autoridade” e “experiência” dos modelos econômicos tradicionais, por se tratar de um simples reducionismo, que ignora o pensamento complexo.

A teoria dos sistemas e os processos de adaptação mútua entre eles é uma possibilidade de observação e análise. Assenta no pressuposto dos princípios da boa governação e da capacidade dinâmica de auto-organização, como característica permanente em evolução nos processos emergentes. Embora não seja assumida a lógica da capacidade operacional autônoma de um sistema e, portanto, de criação de estruturas próprias, esses processos são formados a partir de eventos, fenômenos de ação e interação coletiva e contribuem para a formação de uma estrutura institucional.

Nos sistemas operacionais de saúde e hospitalar, a auto-organização, ou capacidade de autogestão em todos os níveis (escolha de compras de materiais, e modelos de gestão privada), decorre da capacidade de livre escolha e ação das pessoas e organizações participantes no sistema político, econômico ou de saúde. No entanto, a interação no sistema de saúde (com opções assimétricas de compra de material no Brasil e na Espanha, entre o governo central e os estados e municípios) também pode obstruir esses processos, razão pela qual é necessária uma espécie de compreensão da coordenação (multinível), uma vez que a integração difere das ideias convencionais sobre adaptação mútua. A sincronização entre participantes ou organizações (entre os níveis municipal, regional e central), pressupõe que

uma estrutura é insuficiente para estimular a integração, embora haja um contexto de diversidade institucional (política e jurídica) em que os limites estão em constante mudança, o que exige que novas interconexões sejam estabelecidas entre eles.

2.1 Contingência e risco no contexto da pandemia covid-19

A Organização Mundial da Saúde já havia publicado (OMS, 2019) relatório no qual alertava para a possibilidade de uma pandemia global causada por um vírus desconhecido e a necessidade dos governos se prepararem para essa situação. O risco de eclosão de uma pandemia não foi previsto por nenhum país ocidental. Com o surto da covid-19 em Wuhan em janeiro de 2020, a OMS minimizou a possibilidade de uma pandemia global. A princípio, a OMS admitiu, no dia 27 de janeiro, um erro na divulgação do risco global do novo Corona vírus. Inicialmente esta organização classificou o risco como “moderado”, sendo posteriormente retificado para “alto”, e posteriormente no relatório que o risco é muito alto na China, alto regionalmente e globalmente. A imperceptibilidade dos perigos, sua supranacionalidade, a “desapropriação ecológica” e a passagem da normalidade ao absurdo já foram diagnosticados por Beck (2011), por ocasião do acidente nuclear de Chernobyl em 1986. A contingência esteve presente nas decisões iniciais da OMS: Por que não foi necessário relatar o alto risco? Um risco “moderado” era impossível? Será que sua expansão e infecção foram tão rápidas?

Contingência, risco e perigo constituem uma sequência dinâmica e contínua, o que se tornou evidente no manejo do Corona vírus. A contingência, na perspectiva que aqui apresentamos, ou seja, aquela que não é necessária nem impossível, porque sempre pode existir, envolve necessariamente risco, que por sua vez é perigo. Além dos predicados ontológicos “ser” e “não ser”, a contingência também implica um terceiro valor, a saber, “indeterminabilidade”. A “era da incerteza”, como foi demonstrada durante a pandemia, é uma versão particular da sociedade moderna, cujo atributo definidor é a contingência. Nas condições modernas, necessidades e impossibilidades não fornecem mais a estrutura ordenada do mundo. Já não existem formas socialmente necessárias para a limitação recíproca dos vários componentes da sociedade ou mesmo para a coerência social do todo. Aceita-se que tudo o que é suposto ser diferente e que qualquer coisa, embora não de uma vez, pode ser redefinida e alterada através da comunicação. A sociedade moderna é uma sociedade que

envolve contingências como nenhuma outra antes. Embora necessidades e impossibilidades sejam aceitas por razões de tempo, neste tipo de sociedade, de acordo com sua aceitação de contingências, caracteriza-se—, sobretudo pelos fracos atributos exigidos (segurança, planejamento e controle de laboratórios biológicos) no sentido de propriedades emergentes inicialmente indetermináveis, altamente improváveis e frágeis.

Deve ser óbvio que, nas condições das sociedades contemporâneas, a ciência e a política, e suas relações entre si, não podem mais ser concebidas em termos de necessidade, mas devem ser analisadas em termos dessas propriedades emergentes frágeis e improváveis da sociedade. Ao mesmo tempo, porém, é preciso lembrar que, nessas condições, também nada se considera impossível: o que o governo poderia afirmar em janeiro de 2020, que se aproximava uma revolução mundial que abarcaria as áreas, tecnológicas, econômicas, sociais, de consumo, tempo livre, acadêmico, esportes apenas quatro semanas depois? Que consultoria poderia prever que essa revolução derrubaria governos e ministros em algumas semanas? Que estudo poderia prever que o conceito de viagens de longa distância mudaria radicalmente? Quem pode afirmar empiricamente a eficácia do “efeito borboleta”, que um único movimento pode afetar uma sociedade a 10.000 quilômetros de distância?

O risco está presente em todas as áreas da vida organizacional ordinária e nas organizações de saúde em particular: em sua gestão, planejamento, tomada de decisão, e investimentos. Diferentes correntes na filosofia e nas ciências sociais têm atribuído significados diferentes ao risco. Na tradição racionalista, foi considerado o produto de uma decisão que, de acordo com seus impactos subsequentes (negativos), poderia ter sido antecipado ou evitado. Aqui se trata de um cálculo temporário com horizonte de futuro incerto e cujos impactos poderiam ser evitados. As situações de risco que o contemplam podem ser aceitas, desde que justificada a possibilidade de sua ocorrência (construção de barragens, empresas poluidoras e experimentação de novos vírus). Este tem sido o argumento predominante. Niklas Luhmann (2016) questiona o conceito tradicional de contingência por ser limitado, uma vez que só pode descrever o risco em seus aspectos quantitativos e probabilísticos; e, basicamente, analisa no sistema econômico e científico.

A abordagem e a observação do risco na diferenciação incluem a observação elementar e de segundo grau. A observação de primeiro grau é o mundo real e, portanto, ela

se limita a apenas ser capaz de identificar quantitativamente os possíveis riscos. Com a utilização do conceito binário risco-segurança, essas são observações apenas para garantir a segurança, para a qual são necessários mais e melhores tipos de informações. Por isso, Luhman propõe que a teoria seja orientada para a observação de segunda ordem. É um fenômeno de “contingência múltipla” (2016, p. 19), ou seja, permite e se oferece para abordá-lo de diferentes perspectivas por diferentes observadores. Enquanto risco refere-se ao caso em que a impugnação é consequência da decisão, com o perigo de os possíveis danos serem causados externamente é atribuído ao ambiente do sistema. A observação de segundo grau permite estabelecer a distinção entre quem decide quais são os riscos e quem é afetado.

3. MODELOS DE GESTÃO

O modelo de previsão da Alemanha fez com que o país obtivesse capacidade logística para realizar, já em de março, 160 mil exames diagnósticos por semana, enquanto Itália, Grã-Bretanha e Espanha só puderam realizar 150 mil, 50 mil e 30 mil exames diagnósticos, respectivamente. Essa estratégia diagnóstica (testes rápidos focados) afeta nesses países muitas pessoas com o vírus que não foram diagnosticadas por apresentarem sintomas ou por falta de material de teste para detectar a doença, de modo que a pandemia se espalhou de forma incontrolável. Na Alemanha, o número de casos detectados convergiu mais aproximadamente do que o número de infectados.

Na Espanha, em nenhum momento houve estimativas confiáveis da propagação da pandemia, com muitos poucos testes de detecção. O resultado foi uma política cega e muito lenta de normalização. Embora a liberdade operacional de compra de equipamentos médicos tenha sido “excepcional”, o resultado foi extremamente ineficiente. Na Espanha, o Sistema Único de Saúde tem como modelo a competição, que envolve diversos problemas. Por um lado, não tem capacidade para gerir a contratação direta, por outro, inunda a contratação com opacidades e custos periféricos. Este modelo de operações de compra, que vai para além do concurso público, é o habitual nos centros de saúde alemães, com os quais têm a capacidade de conhecer “perfeitamente” os mercados de exportação de produtos para a saúde. O relatório considera ainda que a organização dos centros de saúde alemães segue os critérios e modelos de gestão empresarial: “sem vínculos estatutários contrários aos valores da

eficiência e da transparência”, e entende que isso facilita a reorganização dos serviços ou a disponibilização de pessoa.

3.1. Administração Pública e Reconfiguração da Relação Sociedade-Estado

A maior parte das previsões e levantamentos realizados nos últimos anos sobre a administração pública, a extensão e as responsabilidades do Estado, foram em grande parte obsoletos, enquanto outros serão reforçados pela velocidade e impactos dos acontecimentos. A reconfiguração do vínculo sociedade-estado inclui vários níveis e campos de análise: políticas e formas de governo, sociedade, gestão, administração pública e segurança. Os postulados da Nova Gestão Pública corresponderam a um delineamento da relação administração-Estado, sendo o ímpeto para a renovação das administrações públicas durante o último quarto de século. O cenário pós-vírus é, em alguns aspectos, ainda inseguro, pois dois modelos opostos estão configurados.

Os especialistas (CONTIPELLI, MENEZES, 2021) concordam que o cenário pós-vírus abre inseguranças e contingências, portanto, novas possibilidades. É evidente que as possíveis mudanças no Estado e na administração pública terão que ser exploradas na perspectiva da hipercomplexidade que caracteriza as sociedades modernas. Complexidade no sentido sistêmico significa contingência, e contingência significa risco e perigo. Torna-se, então, que algo não é impossível nem necessário, mas poderia ser. Essa dupla negação se presta a ambiguidades e, portanto, a interpretações diversas. Pela ideia posta neste texto, tem o valor de que qualquer proposta de mudança é possível e, portanto, poderia ser eficaz. A questão é: em que direção essa mudança ocorrerá? Aqui surge o desafio para as democracias liberais: o Estado e a Administração Pública.

É possível identificar dois modelos: 1) Estado reduzido e continuidade econômica; 2) Estado Extensivo, vinculado à apresentação de um Estado-cêntrico. Os dois modelos podem ser identificados em vários países e continuarão a ser expandidos em um futuro próximo. No entanto, do ponto de vista da complexidade, os paradoxos aparecem nos dois modelos. A autonomia do sistema administrativo em relação à política pode envolver dois fenômenos distintos. Por um lado, não estar sujeito ao controle interessado do sistema político e, portanto, favorecer sua função elementar de administração. Por outro, pode adquirir

uma preponderância em relação ao sistema político para que fique sem qualquer tipo de controle político.

Com a governança da pandemia, ficaram evidentes os modelos de gestão da sociedade, as funções do Estado, os seus paradoxos e, conseqüentemente, o delineamento e aprofundamento das tendências já iniciadas e em curso, referentes à relação sociedade-Estado e futuro. Tem-se repetido que a intenção dos governos de confinar a população (horizontal ou vertical, “imunidade de rebanho”) obedece à lógica de evitar o colapso do sistema de saúde de cada país. Cada um desses sistemas nacionais tem capacidade máxima para cuidar dos infectados pela pandemia e um número limitado de leitos com respiradores automáticos e pessoal médico especializado para manejá-los. Para evitar o colapso, ou seja, a possibilidade de não poder atender todos os casos necessários em uma data fixada, seria necessário que o número de pessoas contaminadas não ultrapassasse em nenhum momento um máximo que o sistema de saúde possa administrar e atender, portanto. Era necessário que a curva dos pacientes que necessitavam de atendimento médico permanecesse o mais plana possível, pelo maior período de tempo, ao invés de uma curva de ascensão rápida e por pouco tempo, até que se atingisse o pico dos casos atendidos. Por outro lado, também deu ao sistema científico mais tempo para o desenvolvimento de um tratamento ou de uma vacina.

No confinamento vertical, tem correspondido a lógica de evitar ao máximo a paralisia econômica dos países afetados, com o argumento de que na esfera econômica os impactos da pandemia serão piores, para destruir a base de riqueza e emprego no País. Este tipo de confinamento destina-se à população destinada ao confinamento como população de risco (acima de 60 anos ou com doenças crônicas). Na fase inicial da pandemia, essa medida foi recomendada pela Grã-Bretanha, Estados Unidos e Brasil. Por outro lado, o confinamento horizontal envolve a maior parte da população. Pode ser um confinamento irregular, quando 70% da população é recomendada para ser eficaz (recomendação da OMS) e deve ser acompanhado de um teste preventivo, direcionado aos focos e pessoas em que a pandemia começou. Foi muito utilizado na Alemanha e provou ser o mais eficaz, sendo o país europeu com o menor número de mortes. A que lógicas político-administrativas e de compreensão do Estado corresponde cada modelo? O esboço a seguir trata-se de um delineamento que corresponde a duas lógicas: estado reduzido e estado extenso (em sua apresentação centrada no estado sistêmica).

3.2 Estado hierárquico reduzido

A proposta de reduzir o tamanho e reformular as funções do Estado não é nova, manifestando-se no plano político recentemente em um contexto de crise da democracia liberal, o surgimento de partidos e movimentos populistas radicais e a substituição por regimes alocráticos. Pode assumir duas formas diferentes: uma organização estadual centralizadora e uma organização policêntrica. Em um contexto de crise econômica (exemplo é a Crise de 2008), pretende-se reduzir os níveis de decisão ao nível multinível, eliminando estruturas que podem dificultar a tomada de decisão rápida. Há alguns anos está implantado nos Estados Unidos, com a priorização da responsabilidade individual em todas as áreas (educação, saúde, emprego e aposentadoria), o que significa que em situações de risco e perigo social o Estado não será responsável. O sistema econômico deve ser deixado para a iniciativa privada com intervenção mínima do Estado (MENEZES, 2021).

O manejo da pandemia de Corona vírus mostrou a contingência desse modelo. O confinamento vertical poderia ter sido declarado, se houvesse um sistema de saúde com capacidade para atender toda a população com qualidade para uma situação excepcional como esta pandemia. O pressuposto do confinamento vertical significa que o país deve ter um sistema de saúde exponencialmente mais amplo e abrangente para a população (a princípio, sem exclusão para situações de emergência como a atual) nos níveis quantitativo e qualitativo. Mas com esta pandemia, seus paradoxos também surgiram quando movimentos de cidadãos (muitas vezes de extrema direita) exigem liberdade civil, em face dos métodos impostos de controle, vigilância e confinamento.

3.3 Estado extensivo (Estado-cêntrico)

A pandemia também serviu para que várias publicações pudessem prever o esperado colapso do mercado livre ou do sistema capitalista. Suas propostas vão desde visões apocalípticas do futuro (exclusivamente imaginativas) até previsões realistas. Para os que se autodenominam setores políticos de esquerda, o confinamento teve uma virtude e uma previsão: com a extensão temporária da crise do Corona vírus, a ordem econômica também mudará enormemente. A perspectiva é que a economia de mercado como é sabido que

provavelmente será parcialmente abolido, no qual a propriedade privada e a competição serão menos importantes e a influência do estado aumentará maciçamente. Com isso, retoma-se a teoria do Estado-cêntrico, em que o Estado é o principal produtor da previdência social, o que também pode, paradoxalmente, significar maior controle, centralização burocrática e administrativa.

Paradoxos também aparecem em ambos os modelos, já que um estado reduzido pode favorecer formas de governo como autogoverno, auto-organização, autorregulação ou glocalização, enquanto um estado extenso tenderia a absorver iniciativas desse tipo, em favor de políticas estaduais centralizadas e homogeneizantes em um contexto econômico globalizante. Esse dilema apareceria em estados federais ou descentralizados.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As administrações públicas como um sistema autônomo serão afetadas pelas mudanças vindas de seu ambiente, aceleradas rapidamente pela pandemia da covid-19. Muitas das possibilidades postas em prática já existiam, embora de forma incipiente, na administração (teletrabalho, trabalhos de casa e flexibilidade de horários). Essas possibilidades serão comuns nas organizações e na administração pública nos próximos anos. Com a crise da covid-19, as falhas digitais da administração e da gestão pública tornaram-se mais claras e com consequências dolorosas. As possíveis soluções propostas têm lacunas de segurança significativas e faltam os requisitos elementares de identificação eletrônica.

A Administração pública deverá sair de sua aparente zona de conforto (jurídica e econômica) para entrar definitivamente na contingência. Isto significará um amplo leque de possibilidades, que embora não necessárias, exigirão dos funcionários, da estrutura e das suas funções uma adaptação constante às comunicações (na forma não só de demandas, mas também de coprodução de serviços) das políticas (e o modelo de governança) de Estado e da sociedade. O risco será constante nas tentativas de “colonizar” a política, que pode ser direcionada para uma orientação progressista ou conservadora. Essa colonização foi frequentemente denunciada, embora com poucos resultados práticos, como ficou evidente durante a pandemia. Esta situação foi produzida pelos quatro vícios dos sistemas políticos: a)

Meritocracia política. Será necessário repensar os problemas estruturais que pesam sobre a administração pública; b) Partitocracia, (controle partidário de cargos públicos); c) Lotizzazione (distribuição de cotas); d) Tangentopoli (polis de suborno).

A Administração assume os limites e prioridades da política. A Administração deve manter sua autonomia com base em critérios técnicos (e meritocráticos) em todos os níveis, especialmente na alta direção. O delineamento da relação Administração Pública e Estado, ou sistema político dependerá de vários fatores: o modelo de governança, a força política no poder, a revolução político-técnica necessária, os modelos e práticas de audiências públicas que se aplicam, o tipo da cooperação público-privada e, em última instância, da capacidade de autonomia (e auto referencialidade) da administração pública frente ao colonialismo da política, sem critérios técnicos.

No plano político, se iniciou uma sucessão de demissões, renúncias e aposentadorias de lideranças políticas e institucionais em praticamente todos os países afetados. As eleições legislativas gerais previstas para o ano 2022, vão medir a confiança que os cidadãos depositaram nos respectivos governos durante a gestão da pandemia, e vão analisar a forma como foi distribuído o financiamento do pagamento das despesas de emergência, políticas públicas de saúde, socorro e emergência implantadas

No contexto pós-pandêmico e face à grave crise econômica, trabalhista e social que atravessa o país e no contexto da reformulação das responsabilidades e alargamento do Estado, são delineados e apresentados diferentes desafios para a Administração Pública no futuro. É possível traçar o perfil de dois modelos principais:

Primeiro – em um contexto de transformação das responsabilidades do Estado - iniciadas alguns anos atrás - e da sua relação com a sociedade, significa que segundo o modelo de ação do Estado que se impõe, que varia entre um Estado maior ou outro mais reduzido, embora ambas estejam vinculadas a processos de descentralização, a administração e a gestão pública serão afetadas em sua autonomia, capacidade e âmbito de atuação, e em suas formas tradicionais de planejamento do trabalho.

Segundo - dependendo do modelo de Estado que se impõe, também haverá possibilidades de introdução, ou aceleração de mudanças estruturais, e generalização das possibilidades das tecnologias de informação e comunicação iniciadas alguns anos antes, (e-governo, e-administração e e-democracia) e em que os aspectos positivos são destacados. Isso pode levar a novas formas de “governança inteligente”, “governo eletrônico”, mas também podem representar a implementação de novas possibilidades de vigilância e controle, sendo vistas com desconfiança (ATTOUR, CHAUPAIN-GUILLOT, 2020).

Cada uma dessas tendências apresentadas aqui corresponde esquematicamente a diferentes pressupostos conceituais, políticos e de governança sobre como entender a regulação da sociedade como um todo. A Nova Governança Pública vem substituindo gradativamente as organizações de serviços dispersas (associações, fundações, terceiro setor e cooperativas de serviços) por uma rede de redes de sistemas de prestação de serviços públicos, cuja operação se baseia na interação de uma multiplicidade de atores alcançar objetivos sociais e a prestação de serviços públicos com ênfase na parceria e colaboração. É uma adaptação do modelo institucional hierárquico tradicional (top down), para um modelo de inspiração complexo que permita responder às necessidades sociais e como instrumento de inclusão social. A coprodução de serviços adquire uma nova dimensão e assume uma importância central na produção de serviços públicos.

Isto implica no aumento do nível de solidariedade institucional, compreendido aqui como uma solidariedade formal – prevista na legislação e nas estruturas de Estado, guiando as relações entre particulares e Estado – e, solidariedade em sentido estrito, representada pelo retorno de conceitos de solidariedade como Commons goods, por exemplo, que configuram novas relações éticas (MENEZES, ANUNCIACÃO, 2021).

REFERÊNCIAS

ATTOUR, Amel; CHAUPAIN-GUILLOT, Sabine. Digital Innovations in Public Administrations: Technological or Policy Innovation Diffusion? **Journal of Innovation Economics & Management**, n.31, 2020.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: Rumo a uma Outra Modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011.

CONTEPELLI, Ernani; MENEZES, Daniel Francisco Nagao. The Covid-19 Crisis and Its Impacts on Social Welfare in Latin America. **Middle Atlantic Review of Latin American Studies**, v. 4, p. 58-64, 2021.

KNODT, Eva. Foreword. *in* LUHMANN, N. **Social Systems**. Stanford: Stanford University Press, 1995, p. II-XXXVI.

LA COUR, Anders; PHILIPPOULOS, Andreas. **Luhmann Observed**. London: The Palgrave Macmillan, 2013.

LUHMANN, Nicholas. **Sistemas sociais. Esboço de uma teoria geral**. Petrópolis: Vozes, 2016.

MENEZES, Daniel Francisco Nagao. Estado de bienestar pospandémico - superar la separación de la economía y la sociedad. **Sobre México. Temas de Economía**, v. 1, p. 95-122, 2021.

MENEZES, Daniel Francisco Nagao; ANUNCIACÃO, Clodoaldo Silva da. Dilemas éticos na perspectiva da Lei Administrativa Global? Biopower e Biopolitics na Covid-19. **Caderno de Relações Internacionais**, v. 12, p. 185-211, 2021.

OMS. **GPMB, Un mundo en peligro**. Informe anual sobre la preparación mundial sobre las emergencias sanitarias. Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación, 2019.

TAIT, Andrew; RICHARDSON, Kurt. **Complexity and Knowledge Management. Understanding the role of knowledge in the Management of the Social Networks**. Charlotte: IAP, 2009.