

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**AS DIFERENÇAS ENTRE O ESTADO DO BEM ESTAR E O ESTADO
GERENCIAL : “UM NOVO MODELO DE ORGANIZAÇÃO E ATUAÇÃO DO
SETOR PÚBLICO”**

Bianca Lazzaro Alves da Cunha

No. de matrícula: 9314681-6

Orientador: Edward Amadeo

Dezembro 1997

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**AS DIFERENÇAS ENTRE O ESTADO DO BEM ESTAR E O ESTADO
GERENCIAL : “UM NOVO MODELO DE ORGANIZAÇÃO E ATUAÇÃO DO
SETOR PÚBLICO”**

Bianca Lazzaro A. da Cunha

Bianca Lazzaro Alves da Cunha

No. de matrícula: 9314681-6

Orientador: Edward Amadeo

Dezembro 1997

“As opiniões expressas neste texto são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

ÍNDICE

I. Introdução	pg. 4
II. Crise e Reconstrução do Estado	pg. 8
II.I. A Implantação do Estado do Bem Estar	pg. 8
II.II. O Crescimento Distorcido do Estado	pg. 11
II.III. A Crise do Estado	pg. 15
II.IV. A Necessidade de Reconstruir o Estado	pg. 17
III. O Estado do Bem Estar e o Estado Gerencial	pg. 22
III.I. Reflexões sobre os Modelos de Estado	pg. 22
III.II. O Estado do Bem Estar	pg. 27
III.III. O Estado Gerencial	pg. 33
IV. Comparando o Estado do Bem Estar com o Estado Gerencial	pg. 45
V. Experiências Internacionais	pg. 53
VI. Críticas ao Modelo do Estado Gerencial	pg. 58
VII. Conclusão	pg. 63
VIII. Referências Bibliográficas	pg. 66

"Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri/pl realizei-lo, de nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor."

Bianca Sazgaro A. da Cunha.

I. INTRODUÇÃO

A crise do Estado pode ser vista como resultado de um conjunto diversificado de fatores ou apenas de um fator, ou seja, uma visão integral, holista ou determinista, reducionista.

A análise integral da crise do Estado certamente é muito mais rica e complexa, pois procura mostrar que para um só evento não há apenas uma causa, mas diversas causas. Dentre essas causas, podemos destacar as internas e as externas que levaram o Estado a sofrer problemas contínuos de ordem estrutural. Entre as causas internas estão a crise fiscal, a forma burocrática da administração pública, a relação distante entre o Estado e a sociedade e outras mais sutis. Do outro lado se apresentam os fatores exógenos que contribuíram para o aprofundamento da crise, tal como as pressões da globalização, a crise da dívida externa, afetando principalmente as economias em desenvolvimento.

A crise do Estado, que não foi um acontecimento repentino, mas um processo, representa o esgotamento de um modelo que foi eficiente e atendeu os objetivos e expectativas de uma época, mas que hoje não atende mais. Esse modelo, que chamaremos de Estado do Bem Estar, previa um Estado provedor, regulador,

intervencionista, protetor, centralizador, burocratizado, entre outras características. Esse Estado entrou em crise a partir da década de 80, após o estouro da crise de endividamento internacional, em quase todas as economias. Apesar de ter iniciado com a crise fiscal, com o passar dos anos foi sendo percebido que a crise do setor público tinha várias causas: o modo como o Estado intervinha na economia (provedor), a forma de administração (burocrática), as mudanças tecnológicas no setor de comunicação que aceleraram a globalização e colocaram em cheque as políticas protecionistas dos Estados. Pode-se dizer ainda, dentro dessa visão de conjunto da crise do setor público e de modo subjetivo, que a sociedade passou a exigir do Estado um comportamento diferente, talvez não a maioria, mas a grande parte daqueles que têm influência significativa sobre o Estado. Como veremos mais adiante, a expectativa da sociedade com relação ao Estado é que esse passe a prestar serviços de qualidade e seja mais eficiente.

A reconstrução do Estado passou a ser então discutida amplamente no mundo todo, dado a percepção generalizada de que o antigo modelo do Estado do Bem Estar já não atendia mais.

Nesse contexto ressurgiu a discussão do Estado Mínimo, pelos neoclássicos, contribuindo para a construção de um novo modelo de Estado que chamaremos nesta monografia de Estado Gerencial. O tamanho do Estado voltou a polemizar, mas a discussão se voltou para a qualidade do Estado que se pretendia, e não para o tamanho (quantidade).

Dentro de uma nova ordem mundial de liberalização dos mercados e do

capitalismo pós-industrial, o Estado Gerencial apareceu como uma alternativa real e possível. Um Estado que intervém menos na economia; mais ágil e eficiente; menos burocratizado; que não oferece diretamente serviços sociais, mas os financia, estimula e formula políticas; que não protege a economia nacional, mas empurra à competição internacional. Certamente um Estado menor que o do Bem Estar, mas maior que o Mínimo, desejado pelos neoclássicos.

Essa monografia tem como tema central o Estado Gerencial, sua organização e atuação na economia. Sendo que assuntos periféricos relacionados ao tema central também serão tratados. Dessa forma o trabalho está dividido da seguinte forma: a primeira parte - introdução - está destinada a crise e reconstrução do Estado, é feita uma rápida descrição da implantação do Estado do Bem Estar, o crescimento distorcido do Estado, a crise que se processou e a necessidade de reconstruir o Estado. Na segunda parte - desenvolvimento - os dois modelos de Estado são analisados separadamente quanto a sua organização, atuação e filosofia que rege suas atividades para logo após compararmos estes dois modelos. Ainda na segunda parte, exemplos de países que adotaram o modelo do novo Estado adaptando-o a sua realidade são comentados e, por fim, são feitas algumas críticas ao modelo gerencial, apontando seus avanços e falhas. Na última parte - conclusão - reunimos todo o material analisado e destacamos alguns pontos importantes em relação a este novo Estado e sua implantação.

Assim, dada a importância desta instituição milenar, a presente monografia contribui para a reflexão quanto ao modo de organização e atuação do Estado na economia, mais precisamente comparando o Estado do Bem Estar com o Gerencial.

Na história da evolução do Estado observa-se uma ciclicidade de crise, reforma e estabilidade. Seria interessante poder evitar chegar ao extremo da crise e antecipar as reformas o quanto antes, nesse caso o ideal seria que o Estado, como uma instituição, estivesse em constante renovação sem precisar enfrentar crises agudas para tomar atitudes. Porém é difícil encontrar homens ocupando cargos públicos, especialmente no governo, que estejam sinceramente interessados em atender e resolver os problemas que se apresentam ao país, pensando principalmente a longo prazo, sem demagogias.

II. CRISE E RECONSTRUÇÃO DO ESTADO

Neste capítulo será tratado brevemente desde a implantação do Estado do Bem Estar, passando pelo crescimento distorcido do Estado, sua crise e as reformas necessárias para recuperar a capacidade administrativa e financeira do Estado e se adaptar ao novo contexto da globalização dos mercados.

II.I. A Implantação do Estado do Bem Estar

Antes do surgimento de um Estado preocupado com o bem-estar social de seus cidadãos, o que havia era um Estado Liberal que desempenhava as funções clássicas do Estado, ou seja, protegia os direitos de propriedade, garantia os contratos, oferecia segurança, legislava, executava e julgava.

Até o início do século XX, era o Estado Liberal que prevalecia em quase todas as economias. Esse Estado deixava o mercado funcionar livremente e praticamente nenhuma intervenção ou regulação era feita.

A Grande Depressão dos anos 30, uma crise de insuficiência de demanda

causada por mau funcionamento do mercado, veio a contribuir para a reformulação do Estado como instituição. Keynes, através do seu modelo, explicou o que havia ocorrido durante a Grande Depressão e foi além disso descrevendo medidas políticas que poderiam ter sido tomadas para atenuar as conseqüências. Sugeriu também que essas medidas deveriam ser utilizadas pelos governos para evitar futuras depressões. A política fiscal contracíclica era o instrumento descrito por Keynes como o mais recomendado para amenizar flutuações cíclicas, e foi, dessa forma, bastante utilizado pelos governos apesar de na década de 50-60 os monetaristas terem demonstrado a importância da moeda e o uso de políticas monetárias para a estabilização econômica, evitando da mesma forma flutuações cíclicas.

O Estado do Bem Estar foi um novo modelo que em uma época de crise - Grande Depressão e II Guerra Mundial - buscou solucionar os problemas econômicos e sociais que se apresentaram. Assim, não só intervenções político-econômicas com o objetivo de estabilizar a economia foram utilizadas, mas principalmente - e esse é o traço característico deste Estado - a participação na economia oferecendo bem e serviços privados. O novo Estado vem então a acrescentar às suas funções o papel econômico e social.

A partir de então, os governos passaram a promover serviços sociais tal como educação, saúde, previdência, serviços e bens privados, mas essenciais para o desenvolvimento - ou alavancagem - da economia, principalmente no setor de infraestrutura. Esse novo Estado toma diferentes aspectos de acordo com o país e suas características. Assim, nos países desenvolvidos surge o Estado do Bem Estar, nos países em desenvolvimento o Estado Desenvolvimentista e Protecionista e no Leste Europeu -

antiga União Soviética – o Estado Comunista¹. Cada um se apresenta de uma forma diferente, tendo porém o ponto em comum de promover o desenvolvimento econômico e social, intervindo diretamente na economia.

Com a ampliação das funções do Estado cresce conseqüentemente o número de funcionários que passam a ser necessários e indispensáveis para exercer as novas atividades. Mas, apesar disso, manteve-se como era anteriormente, no Estado Liberal, a administração pública burocrática, que se dava através da contratação direta pelo Estado de profissionais competentes e especializados e funcionava a partir de um controle hierárquico, rígido e formal sobre as atividades e procedimentos.

Apesar do Estado do Bem Estar ter representado um avanço quanto ao modelo anterior reagindo e se modificando positivamente frente aos problemas que se manifestaram, na década de 80 este passou a sofrer críticas diante da crise fiscal que se abateu sobre os governos e pela grande participação na economia, fazendo os Estados reverem novamente suas políticas econômicas e seu papel. O gasto descontrolado dos governos nos países da América Latina foi o principal acusado dos processos inflacionários que contaminaram aquelas economias. Nos países Europeus e nos Estados Unidos os governos viram suas poupanças públicas se tornarem negativas, imobilizando-os de executarem suas políticas públicas e ameaçando a estabilidade econômica.

Dessa forma, apesar da atuação do Estado ter mudado, somando às suas funções

1. A partir da divisão apresentada no texto: "A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle – Crise e Reforma", Bresser Pereira, 1997.

tradicionais a tarefa de promover o desenvolvimento econômico e garantir os direitos sociais, hoje se observa com mais clareza que essa mudança de função não foi acompanhada de uma modificação na forma de administração interna, que permaneceu burocrática, e de um controle maior sobre suas contas, o que veio a resultar na crise fiscal. São sobre esses pontos que também está sendo discutida a atual reforma do Estado, que já vem ocorrendo há um tempo e ainda não finalizou. A proposta então surgida foi a de um novo modelo que substituiria o Estado do Bem Estar. Esse novo Estado é o Gerencial, e que será visto mais a frente com detalhes e em confronto com o Estado do Bem Estar.

II.II. O Crescimento Distorcido do Estado

Como foi visto anteriormente, apesar dos avanços do Estado sobre a economia e a mudança do Estado Liberal para o do Bem Estar, não houve modificações quanto a administração que era e permaneceu burocrática. Isso trouxe problemas de ineficiência nas atividades oferecidas pelo Estado.

Se definirmos crescimento **distorcido** como o crescimento que leva o Estado a se desviar de seus objetivos reais, então a administração burocrática também contribuiu para o crescimento distorcido do Estado, uma vez que o Estado ao aumentar suas atividades mas insistir na mesma administração, passa a prestar serviços de má qualidade, desviando-se assim do objetivo de qualquer instituição.

Quando se fala em crescimento do setor governamental, estamos nos referindo a

duas medidas propostas por Allan H. Meltzer e então adotadas em geral: crescimento relativo da coleta de impostos (em termos de renda nacional) e absorção relativa da força de trabalho (em termos da força de trabalho nacional). Quanto ao aumento relativo da coleta de impostos (receitas), suponha-se aumento dos gastos governamentais (orçamento equilibrado)².

No livro “Reflexões em torno da Economia Política do Governo: O Persistente Crescimento do Governo”, Karl Brunner, essas duas medidas são analisadas para a economia dos EUA no período de 1900 – 1970 e observa-se crescimento significativo do Estado no período em questão, tanto em gastos como em empregos públicos relativos. O autor, então, a partir desses fatos, defende que o crescimento do governo nada tem haver com uma experiência pós-guerra nem pós-keynesiana, mas vem ocorrendo ao longo do tempo e por outros motivos. Certamente que com a introdução do Estado do Bem Estar houve uma aceleração no crescimento do setor público, porém, o crescimento distorcido está relacionado com motivos propriamente de ordem “ética”, ou melhor, o uso da máquina estatal não para atender os objetivos originais de redistribuição de riquezas dos mais ricos para os mais pobres, mas sim para atender a interesses específicos de grupos que conseguem se organizar eficientemente (*rent-seekers*). *Rent-seeking* foi definido pela primeira vez pela economista norte-americana Krueger em 1974 e significa a apropriação da coisa pública por grupos eficientemente organizados e com interesses particulares e não coletivos.

Na verdade, a preocupação de não se confundir o Estado com os interesses

2. Ver capítulo II do texto: “Reflexões em Torno da Economia Política do Governo: O Persistente Crescimento do Governo”, Karl Brunner, 1981.

particulares e individuais, vem desde Weber, que acompanhou a mudança da administração patrimonialista para a burocrática visto que esta combatia a corrupção e o nepotismo patrimonialista através de um serviço público profissionalizado e uma administração impessoal e formal. Apesar disso, novas formas foram encontradas para se apropriar da *res pública* (coisa pública), e uma delas foi através da organização de grupos fortes e que participam do jogo político com o objetivo de atrair para si vantagens a partir de subsídios ou programas que os beneficiem.

Karl Brunner introduziu sete postulados que explicam racionalmente como isso ocorre, sendo dois deles bem apropriados para se entender o crescimento distorcido do governo nesse caso:

“4. Custos de informação, associados a custos e benefícios de programas gerais, são elevados, relativamente aos correspondentes benefícios.

5. Custos de informação, associados a custos e benefícios de programas específicos, são baixos, relativamente ao “grupo afetado positivamente”, mas elevados, relativamente ao “grupo afetado negativamente”.”³

Ambos postulados revelam que é muito mais fácil aprovar programas que atendam a interesses de grupos específicos do que a interesses gerais. Esse fato contribui para o crescimento distorcido do governo, fato esse inerente ao processo político.

3. Citação do capítulo IV do texto: “Reflexões em Torno da Economia Política do Governo: O Persistente Crescimento do Governo”, Karl Brunner, 1981.

Outro fato que se acrescentou ao crescimento distorcido do Estado foi o somatório do Estado do Bem Estar sob uma administração burocrática: manter todos os empregados e uma gama de atividades sob a administração burocrática, tornou o funcionamento do governo um tanto lento, visto a “burocracia”, ou falta de flexibilidade, e uma hierarquia excessiva, levando assim à má qualidade na prestação dos serviços. Da mesma forma que em uma empresa há um limite de tamanho para que esta funcione bem, pois a partir disso os custos de administração passam a prejudicar os resultados, o mesmo pode ocorrer com o governo. Nesse caso há duas saídas: ou é reduzido o tamanho da empresa (nesse caso a terceirização é uma opção) ou esta se organiza internamente sob uma administração mais flexível (delegando poderes a níveis inferiores, reduzindo os níveis hierárquicos, etc.).

Vale a pena chamar atenção para a questão atual de críticas ao governo. Essas críticas não se referem nem tanto ao papel econômico e social do governo, mas sim à forma de como esse papel é executado, ou seja, **provedor** de bens públicos e privados e o tipo de **administração burocrática** que torna seus serviços ineficientes.

Dessa forma, o que podemos concluir a respeito do crescimento distorcido do Estado é que entre o conjunto de fatores que colaboraram para esse acontecimento estão a questão do *rent-seeking* e da má administração pública. O primeiro leva o governo a se desviar do seu objetivo de redistribuição equitativa e o segundo à ineficiência dos serviços governamentais, ambos são desvios dos objetivos reais do Estado.

II.III. A Crise do Estado

O mau uso da máquina estatal, para atender aos interesses particulares de grupos específicos, e dos próprios burocratas, somado a falta de uma administração mais ágil e eficiente, levou a um crescimento distorcido do aparelho estatal sob o véu de um Estado Social. Apesar do Estado, como uma instituição, ter avançado incorporando às suas funções responsabilidades sociais e econômicas afim de promover o desenvolvimento e garantir os direitos sociais, tal avanço estava agora comprometido frente aos problemas enfrentados pelos países de modo geral.

A crise do Estado ocorreu de forma diferente em cada país, variando o grau das distorções e conseqüentemente a gravidade da crise. Nos países do primeiro mundo foi posto em cheque a continuação do *Welfare State*, nos países em desenvolvimento já aparecia o esgotamento do modelo de industrialização por substituição de importação e nos países comunistas o colapso do Estado Comunista⁴. Todos sofriam de um problema em comum: a crise fiscal. A crise fiscal reduziu a capacidade financeira dos governos continuarem implantando políticas de desenvolvimento e até de manterem os serviços sociais e atividades econômicas já existentes. Outro ponto em comum que atacou todos os países foi o processo de globalização econômica que diminuiu a autonomia das políticas macroeconômicas e conseqüentemente a liberdade dos Estados de intervirem na economia.

De um modo geral, pode-se perceber que a crise do Estado teve basicamente

4. Idéia apresentada no texto: "A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle – Crise e Reforma", Bresser Pereira, 1997.

quatro desdobramentos:

1. A crise fiscal - a perda do crédito público e a incapacidade do Estado em gerar poupança pública para atender às crescentes demandas sociais. O Estado, que antes era um dos principais agentes do desenvolvimento, passa a ser um dos principais obstáculos. Processos inflacionários são agravados nesse período como consequência dos déficits públicos enfrentados em geral.
2. A crise do modo de intervenção - o excesso de regulamentação, a participação do Estado na economia e o protecionismo econômico foram pressionados pela globalização. O interesse privado pelas atividades desempenhadas pelo Estado que exercia com altos custos, excesso de formalidade e falta de recursos para os investimentos necessários, trouxe uma nova possibilidade para a economia. É nesse contexto que surge a discussão das privatizações, concessões, desregulamentações e, conseqüentemente, sobre o modo de intervenção do Estado na economia.
3. A crise administrativa - a crise da administração pública burocrática que exigia um excesso de formalidade, prejudicando a agilização dos procedimentos; a hierarquia excessiva que tornava o funcionamento lento, sem uma tomada de decisões mais rápida; a concentração (centralização) na tomada de decisões, dificultando a resolução dos problemas. Sob essa administração, os serviços prestados pelo Estado se tornaram em sua maioria ineficientes, gerando um nível de insatisfação popular muito grande.

4. A crise política - ocorreu como uma consequência das crises anteriores. O Estado, que se viu incapaz de atender às demandas sociais pela falta de recursos e ineficiente na prestação dos seus serviços mediante uma burocratização das atividades, tinha o apoio da sociedade reduzido; as instituições políticas existentes vinham perdendo sua capacidade de intermediar os interesses entre os diversos grupos da sociedade ; faltava mecanismos de controle por parte da sociedade para que o governo viesse a se responsabilizar pelas suas atitudes.

Diante desta situação de crise econômica-financeira, administrativa e política do Estado se iniciou um debate intenso acerca de um novo modelo de Estado que recuperasse a sua capacidade financeira, oferecesse serviços eficientes, interferisse menos na economia, continuasse a garantir os direitos sociais e dispusesse de mecanismos eficientes de controle social sobre os governantes. Essa reconstrução do Estado será feita a partir das reformas econômica, administrativa e política em várias economias. O resultado disso é o Estado Gerencial.

II.IV. A Necessidade de Reconstruir o Estado

A reforma ou reconstrução do Estado se iniciou logo após a crise dos anos 80, ainda na mesma década, por países altamente endividados, através dos ajustes estruturais, ou seja, o ajuste fiscal, as privatizações e a abertura comercial. Os países do sudeste asiático foram os únicos a não enfrentarem a crise do Estado, exatamente por já terem feito as reformas de caráter estrutural.

Esse processo de ajustes foi experimentado por cada país em épocas diferentes; alguns se ajustaram rapidamente, outros levaram mais tempo e há ainda aqueles que faltam completar esses ajustes.

Mas a reforma do Estado vai além disso, pois engloba mudanças na administração pública e também reformas políticas que dê maior legitimidade aos governos.

A reconstrução do Estado passa por quatro reformas:

1. A reforma estrutural - abrange o ajuste fiscal para assegurar a estabilização e consiste basicamente no corte dos gastos governamentais; as privatizações, eliminado do controle do Estado atividades essencialmente privadas, como também aqueles serviços públicos possíveis de se cobrar (divisíveis); a abertura econômica, estimulando a competitividade e inclusive como arma de combate à inflação em alguns países. Essa reforma está intimamente associada ao tamanho do Estado, que com a diminuição dos gastos do governo e as privatizações se reduz.
2. A reforma da estratégia do Estado no desenvolvimento econômico e social - o Estado deixa de intervir diretamente na economia e passa de provedor para regulador das atividades econômicas⁵. No caso dos serviços sociais a

5. Apesar dos problemas de excessiva regulamentação sobre as atividades econômicas e dos programas promovidos pelos Estados para desregulamentar tais atividades, o Estado continua intervindo nos casos de falhas de mercado – monopólios naturais, informações assimétricas, bens públicos e externalidades.

tendência é o Estado deixar de oferecê-los mas continuar transferindo recursos e formulando políticas públicas, deixando para o setor público não-estatal a tarefa de administrá-los. Há, assim, uma mudança no papel do Estado quanto ao modo de sua atuação nas esferas econômica e social. Passando a atuar indiretamente.

3. A reforma administrativa - a mudança da administração pública burocrática para a gerencial. Uma nova forma de gestão da coisa pública que dê mais agilidade nas tomadas de decisões e ofereça um serviço de qualidade ao cidadão. Para isso, a administração pública gerencial adota as técnicas da terceirização, publicização, do controle por resultados através dos contratos de gestão, da descentralização (ou desconcentração) e da redução dos níveis hierárquicos. A reforma administrativa também inclui uma política de recursos humanos mais próxima ao mercado de trabalho privado com o objetivo de se ter um corpo de funcionários públicos motivados e produtivos.

4. A reforma política - passa pela melhoria das instituições que fazem a interface entre o Estado e a sociedade civil, pela criação de mecanismos de responsabilização dos políticos e burocratas e da formulação de um contrato social transparente que dê legitimidade ao governo, ou seja, apoio da sociedade à condução das políticas governamentais. Nesse contexto de reformas políticas, é possível perceber que há a necessidade de um estreitamento na relação Estado-sociedade e com isso vem a idéia da participação dos cidadãos na formulação de políticas e decisões públicas, como por exemplo, através do orçamento participativo.

A crise do Estado, que afetou o desenvolvimento econômico e social, pretende ser resolvida através dessas reformas e da formulação por cada país, com seus governantes em discussão com a sociedade, de um novo e adequado modelo de desenvolvimento econômico e social.

De um modo geral, os resultados pretendidos pelos governos com as reformas são:

- aumentar a governança dos Estados, ou seja, a capacidade financeira, para poder executar políticas públicas, e administrativa, para realizá-las com eficiência e qualidade;
- prestar melhores serviços aos cidadãos;
- tornar as empresas nacionais aptas a competirem internacionalmente;
- garantir a governabilidade do Estado, ou seja, apoio da sociedade para que seja politicamente viável aos governantes realizar seus objetivos.

Na página seguinte resumimos em um quadro os problemas que afetaram os Estados (crises) e as reformas propostas para reconstruí-los.

Quadro I

Crise e Reforma do Estado.

Crise			
Fiscal	Estratégia de Desenvolvimento	Administrativa	Política
Déficits públicos Incapacidade financeira de realizar políticas públicas	Estado sem recursos para investir nas atividades econômicas Falta de qualidade nos serviços sociais oferecidos pelo Estado Excesso de regulamentação nas atividades econômicas	Excesso de formalidade/regras Concentração das decisões Funcionários públicos desmotivados e improdutivos	Redução do apoio da sociedade ao Estado que não atende como antes às demandas sociais Distância entre o Estado e a sociedade na discussão das políticas públicas
Reforma			
Estrutural	Estratégia de Desenvolvimento	Administrativa	Política
Ajuste fiscal Privatizações Abertura econômica	Deixa de oferecer bens e serviços privados e passa apenas a regulamentar os casos onde há falhas de mercado Passa para a sociedade a administração dos serviços sociais mas continua formulando políticas e transferindo recursos Deixa de proteger a economia e passa a incentivá-la	Desconcentração de decisões (maior autonomia aos níveis inferiores) Controle dos resultados através dos contratos de gestão Política de recursos humanos que motive o funcionário público e estimule maior produtividade	Melhoria das instituições políticas para que elas se tornem capazes de intermediar os interesses entre grupos em conflito Criação de mecanismos que responsabilize os governantes e burocratas por suas ações

III. O ESTADO DO BEM ESTAR E O ESTADO GERENCIAL

Neste capítulo descrevemos separadamente para o Estado do Bem Estar e o Estado Gerencial a forma de atuação na economia, o modelo de administração pública e a filosofia que rege cada Estado. Mas antes fazemos uma breve reflexão sobre os modelos de Estado. É comentado as influências do momento histórico, o processo de evolução do Estado e as ideologias dominantes de cada época contribuindo para o modelo de Estado adotado.

III.I. Reflexões sobre os Modelos de Estado

Se refletirmos sobre quais os motivos para o Estado estar organizado e atuando de determinada forma, provavelmente pensaríamos sobre duas variáveis que contribuem para o modelo de Estado em prática: o momento histórico e a ideologia dominante.

O momento histórico, isto é, a fase pela qual a humanidade está passando, seja de pós-guerra, globalização, certamente reflete no modo de atuação do Estado, pois, tais acontecimentos de escala mundial provocam mudanças econômicas e sociais e, conseqüentemente, mudanças na atuação do Estado.

A Grande Depressão dos anos 30 e o período pós-guerra reforçam a idéia de um Estado que interfira diretamente na economia, protetor, provedor de bens e serviços sociais, ou seja, o Estado do Bem Estar. Assim como a crise de endividamento internacional e a globalização estimulam a formação de um Estado que mantenha o controle sobre seus gastos, mais liberal, interferindo menos na economia, menos oneroso, mais eficiente e oferecendo serviços com qualidade.

Dessa forma, as mudanças que ocorrem a nível mundial afetam, de modo geral, as sociedades, não só modificando a economia, como também as relações de força entre os grupos que compõe a sociedade. Vejamos então um exemplo simples de como isso aconteceu: com a mudança do feudalismo para o capitalismo uma nova classe, a burguesia, que representava os interesses do mercado, se fortaleceu e se organizou afetando a estrutura de poder do Estado Absolutista. Dessas transformações - econômicas, sociais e políticas - originou-se o Estado Liberal refletindo os ideais da burguesia. O Estado Liberal foi um instrumento adequado para o desenvolvimento do capitalismo industrial. Mas, a acumulação primitiva de capital baseada na exploração da mão de obra (mais-valia), segundo Marx, com o tempo veio a aumentar os conflitos de classe e levou a uma organização dos trabalhadores que passaram a lutar por melhores condições de vida. Veio então o Estado do Bem Estar que atendeu aos anseios trabalhistas, oferecendo serviços sociais básicos, garantindo os direitos sociais e intervindo na economia afim de assegurar e promover o desenvolvimento econômico e social. Agora, o Estado do Bem Estar está em processo de substituição pelo Estado Gerencial, principalmente porque as mudanças econômicas e tecnológicas pressionam o Estado a se atualizar frente essas transformações profundas de ordem mundial. Observamos assim que os Estados mudam seu modo de atuar conforme os momentos

históricos que experimentam.

A ideologia dominante é outro fator que repercute na formação do Estado.

Em essência, o governo é o reflexo da sociedade, e esta está organizada em classes, grupos, cada qual com uma ideologia por de trás de suas atitudes. A ideologia dominante (liberal, comunista, social - democrata) é determinada pelo grupo mais forte (melhor organizado) e, não raro, repercute com mais vigor no Estado, o que não significa, dentro de uma sociedade democrática, que não há uma disputa saudável entre esses grupos em conflito de interesses, com ideologias distintas, que resulte em um Estado não tendencioso ideologicamente. Porém, essa façanha em geral é difícil, principalmente em países onde a democracia esteve ausente por um longo tempo, e o Estado refletiu os interesses das classes dominantes, ou onde as desigualdades são grandes e não há um equilíbrio de forças entre os grupos divergentes. Poderíamos associar a cada Estado uma ideologia que prevaleceu na época e a classe que a representava. É observável a influência destas idéias sobre as atividades estatais. No Estado Liberal, por exemplo, a ideologia liberal representada pela burguesia marcou a atuação do Estado. Não havia por conta do governo intervenção na economia, as relações de mercado eram livres de regras, não existia qualquer lei trabalhista nem qualquer política pública que atendesse aos anseios sociais. Novamente no Estado do Bem Estar, a ideologia social-desenvolvimentista que tinha os trabalhadores como representantes, influenciou suas atividades. Dessa forma, foram traços característicos deste Estado a intervenção direta na economia através de empresas estatais no setor privado, o provimento de serviços sociais básicos e a regulamentação do mercado de trabalho (leis trabalhistas). Por fim, no Estado Gerencial, podemos observar a volta de

algumas idéias liberais misturadas a algumas sociais. O Estado vem se retirando da economia, através das privatizações, vem reduzindo sua interferência nas relações de mercado, mas por outro lado ainda continua preocupado em atender às demandas por serviços sociais, mesmo que deixe de oferecê-los, porém ainda os “financiando” (transferências), formulando políticas públicas e vigiando/controlando a economia a partir das agências reguladoras. Seria difícil e precipitado dizer que classe representa essa nova ideologia. Mas, podemos afirmar que os interesses dos grandes grupos econômicos transnacionais e do capital financeiro, cujas atividades dispensam limites de fronteira e intervenção econômica, estão em jogo. Há um ponto de vista diferente e interessante no que diz respeito a essa questão político-ideológica que influencia nossa época, e assim o Estado. De certa forma poderíamos dizer que estamos divididos entre duas alternativas: o liberalismo ou a social-democracia, mas, de um modo geral, ainda não está claro o rumo ideológico que tomaremos. Mas, se o Estado amadurecer junto à sociedade as discussões a cerca de um novo modelo de desenvolvimento econômico e social adequado a nossa época, o liberalismo, ou seja, o funcionamento livre do mercado sem qualquer regulação e intervenção, provavelmente seria descartada e há alguns motivos para isso:

- motivo estratégico – ligado ao crescimento sustentado: o mercado não tem uma visão de conjunto, integrada, de longo prazo, o suficiente para traçar uma estratégia de desenvolvimento econômico e social sustentado, necessário para que haja um crescimento equilibrado no país sem causar distorções sociais, desequilíbrios regionais e ambientais. O Estado seria figurativamente o núcleo estratégico da sociedade, onde seria feito o planejamento estratégico - tal qual em uma grande empresa - preocupado atualmente com uma estratégia que viabilize um crescimento sustentado.

- motivo econômico: o efeito da deflação, causado inicialmente por uma retração no nível de atividades pode “não ter fim” se não houver intervenção no mercado pois o indivíduo adia seu consumo sempre na expectativa futura de uma queda de preços. Nesse caso, o governo deve intervir pois a deflação gera mais deflação e a crise piora cada vez mais⁶. Essa falha de mercado é um fato da economia capitalista.

- motivo social: a sociedade dentro da lógica capitalista está dividida em grupos de interesse que não raro estão em conflito. Trabalhadores e capitalistas, de acordo com a economia marxista, têm interesses distintos⁷. O Estado é um agente coordenador dessas diferenças com uma visão de curto prazo de amenizar os conflitos e de longo prazo de garantir o desenvolvimento econômico e social.

Dessa forma, a presença do Estado na economia ainda se faz necessária por motivos econômicos, sociais e estratégicos. A crítica econômica feita ao Estado do Bem

6. Suponhamos uma retração no nível de atividades causado por um fator externo. Vários setores tenderiam a ficar inadimplentes (assumiram compromissos de acordo com expectativas que não se realizaram). Os bancos, frente a essa inadimplência aumentariam os juros já que o risco de empréstimo teria ficado mais alto e esse aumento dos juros por sua vez causariam uma retração no nível de atividades maior ainda. Isso afetaria negativamente a demanda por trabalho (a curva se deslocaria para baixo/esquerda) causando uma queda nos salários nominais (se assumirmos salários flexíveis) e conseqüentemente queda nos preços em geral ($P = C_{mg} = w / P_{mg}$, relação diretamente proporcional entre preços e salários). A partir de então a tendência é a descrita no texto acima, ou seja, o consumidor adia suas compras na expectativa da queda de preços de amanhã, os preços caem cada vez mais e a crise vai se agravando caso não haja nenhuma intervenção.

7. Supondo: Renda = Salário médio por trabalhador x N^o de trabalhadores + Lucro, isto é, $X = w.N + L$. Dividindo a equação pela Renda (X) : $X / X = w.N / X + L / X$ ($X / N = a =$ produtividade do trabalho, e $L / X = I'' =$ participação do lucro na renda). A equação anterior fica: $1 = w / a + I''$. Essa última equação revela que se aumenta a participação do salário na renda (w / a) diminui a participação do lucro na renda (I'') e vice-versa, mostrando o conflito entre trabalhadores e capitalistas. Porém, com um aumento na produtividade (a), se o trabalhador abrir mão de parte desse ganho (o salário médio aumenta, mas a participação do salário na renda cai) e o capitalista garantir, ao apropriar parte desse ganho, investimentos futuros, o capitalismo pode se legitimar dessa forma.

Estar pelo desajuste fiscal não deveria, então, comprometer a função do Estado em intervir nas relações econômicas afim de garantir estabilidade econômica⁸ e social. E por esses motivos o Estado Gerencial não optaria pelo liberalismo, mas pela social-democracia.

III.II. O Estado do Bem Estar

Para ser definido o modo como está organizado o Estado do Bem Estar, como ele atua na economia e a filosofia que influencia suas decisões e atividades, é útil examinarmos teoricamente o processo de desenvolvimento desse Estado, as teorias econômicas e administrativas que surgem nessa época e o contexto histórico do período em questão.

Ao contrário dos dias atuais, em que experimentamos um momento de extrema escassez de recursos, nas décadas de 50, 60, até o início dos anos 70, o mundo vivenciou períodos de prosperidade. As políticas macroeconômicas de cunho ^{Keynesiano} kenésiano eram empregadas com bastante sucesso confirmando na prática a teoria de que os gastos governamentais estimulavam a demanda, aumentavam os salários e diminuía o hiato entre o emprego efetivo e o pleno emprego, num ciclo ascendente. Era uma época de otimismo onde os ideais sociais tinham como *background* a teoria econômica formulada por Keynes. É nesse período também que nasce um ramo específico da economia que

8. Quanto a intervenção econômica há sempre o problema de tempo/hora de intervir (*timing*) e grau/intensidade na intervenção (sensibilidade). Mas isso significa um risco, pois o que é pior: os danos de intervir na hora errada sem a sensibilidade correta ou os danos de uma grande crise que poderia ter sido evitada ?

passa a discutir de forma racional as escolhas coletivas, sociais, colocando em confronto os problemas de eficiência e equidade, ou melhor, revelando a existência de *trade-offs* entre essas duas variáveis. Essa era a Economia do Bem Estar (*Welfare Economics*). Tal ramo da economia que apesar de ter problemas específicos e originais em discussão utilizou-se dos instrumentos da microeconomia para estudar os problemas das escolhas coletivas, sempre levando em conta a eficiência e equidade que preocupavam os economistas sociais. Assim era discutido e estudado que tipo de função do bem estar social melhor representava a sociedade para que pudesse ser determinado então um modelo de desenvolvimento econômico e social coerente. Curvas de indiferenças eram traçadas com o objetivo de discutir as implicações de cada escolha social de modo racional. A partir desses estudos que utilizavam todos esses instrumentos econômicos, chegou-se a algumas conclusões interessantes:

- o mercado pode apresentar falhas e o ponto de equilíbrio geral da economia não será pareto-eficiente;
- mesmo se uma economia competitiva é eficiente (pareto-eficiente), a distribuição de renda dela resultante pode não ser a desejada, ou melhor, pode não ser justa de acordo com os conceitos de justiça daquela sociedade ⁹.

Tais conclusões eram extremamente importantes pois davam motivos racionais para que intervenções governamentais fossem feitas pelo governo na economia, já que se fosse deixado o mercado funcionar livremente o ponto de equilíbrio poderia não ser pareto-eficiente (falhas de mercado: economias externas, monopólios, oligopólios) e

9. Ver essa discussão em: "Economics of the Public Sector", Joseph Stiglitz, 1988.

pior ainda, mesmo que a economia alcançasse “sozinha” um ponto pareto-eficiente, esse ponto que implicaria em uma certa distribuição de renda poderia não ser desejado pela sociedade, poderia não ser considerado justo do ponto de vista social. Assim, a Economia do Bem Estar junto com a teoria macroeconômica keynesiana ofereciam a base para as diversas atividades que o Estado do Bem Estar (os governos) exercia(m), desde a provisão de bens e serviços sociais indivisíveis até as atividades que poderiam ser executadas pelo setor privado (divisíveis e cobráveis), mas de caráter social, principalmente no setor de infra-estrutura, saúde e educação.

O Estado do Bem Estar, fruto de um período de crise econômica e social, pós-guerra, pós-Grande Depressão, é um Estado que amplia suas funções englobando as esferas econômica e social e que encontra justificativas nas teorias econômicas da época para poder exercer atividades antes desempenhadas pelo setor privado. O Estado passa assim a intervir diretamente na economia, através das empresas estatais, Bancos Federais e/ou Estaduais de Fomento, controlando a oferta monetária através de Bancos Centrais dependentes, formulando políticas públicas e implementando-as com recursos do Estado, entre outras instituições da administração direta e indireta - autarquias, fundações, sociedades de economia mista - e que intervinham diretamente na economia.

Dessa forma o modo de atuação do Estado na economia era direto: oferecendo bens e serviços públicos, atuando em setores considerados estratégicos da economia, regulamentando atividades privadas, subsidiando atividades de interesse nacional, protegendo a economia de trocas externas que pudessem ser “prejudiciais” a economia nacional, interferindo nas relações do mercado de trabalho, entre outras políticas econômicas.

Quanto a forma de organização interna do Estado do Bem Estar, essa se dava através da administração burocrática. Esse modo de administração foi idealizado e escrito por Weber e representava um avanço em relação à forma de administração anterior, que era a patrimonialista. Na administração patrimonialista, típica das monarquias absolutistas, o patrimônio público era confundido com o privado, já que o Estado não era visto como uma propriedade pública, mas sim pertencente ao Rei. Nesse tipo de administração, que não era nem um pouco racional e impessoal, o nepotismo, a corrupção e o empreguismo eram normais. Porém, com o desenvolvimento da democracia e por exigência do capitalismo em separar o público do privado, foi necessário definir claramente o que era do Estado e o que pertencia ao mercado¹⁰.

Assim, a administração burocrática foi implantada em vários países da Europa no final do século XIX, nos Estados Unidos no início do século XX e no Brasil em 1936.

O modelo burocrático weberiano era baseado no princípio do mérito profissional. Agora os administradores públicos que trabalhavam no Estado não eram mais indicados e contratados arbitrariamente, mas sim de acordo com avaliações racionais e legais, de acordo com as exigências da democracia e do regime capitalista, significando a profissionalização do Estado. A hierarquia profissional tinha a forma piramidal (verticalizada), ou seja, vários cargos, mas com pouca autonomia já que as decisões se concentravam no topo da pirâmide, havendo, assim, uma concentração de poder, de resolução e de responsabilidade também. Além disso, todos os procedimentos

10. Ver o texto: "Estratégia e Estrutura para um Novo Estado", Bresser Pereira, 1996.

passaram a ser controlados rigorosamente através de regras, leis afim de evitar corrupções e de racionalizar as atividades burocráticas.

Concluindo, a administração pública burocrática era (é) impessoal, formal e racional-legal. E esse era o tipo de administração que vigorou durante o Estado do Bem Estar, apesar de não ser e uma forma de administração exclusiva desse Estado, sendo inclusive implantada inicialmente durante o Estado Liberal.

Por fim, definir a filosofia do Estado do Bem Estar poderia ser ingênuo se não estivermos atentos para os interesses capitalistas que também norteiam o Estado do Bem Estar.

A princípio, como o próprio nome indica, o Estado do Bem Estar está preocupado com o bem-estar social dos seus cidadãos e, dessa forma, valores de justiça, eqüidade e igualdade estão envolvidos e influenciam as decisões econômicas e a forma de administração interna do Estado. Porém, atrás desses valores sociais pode haver interesses econômicos e políticos que antecede qualquer valor social, sendo esse apenas uma consequência.

A crise que se abateu sobre a economia após a Grande Depressão revelou uma falha do mercado e poderia ter sido amenizada se o Estado atuasse estimulando a economia através de gastos governamentais, absorvendo parte dos impactos negativos da crise, o que significa que a intervenção do Estado na economia pode interessar bastante o setor privado. A política do Estado em aumentar seus gastos, estimular a demanda e diminuir o hiato entre o emprego efetivo e o pleno emprego, é de interesse

do setor privado que tem uma maior demanda pelos seus produtos e serviços. Porém, essa política pode ter um fim a longo prazo desastroso se não houver controle sobre os gastos governamentais ou formas de financiar os déficits a longo ou médio prazos, de acordo com a economia em questão. E isso ocorreu de fato. Pois o Estado, que passou a ter seus recursos apropriados por grupos de interesse e que buscava estimular a economia em períodos de recessão, teve seus gastos aumentados desproporcionalmente em relação a sua receita e entrou em crise fiscal aprofundada pela crise do petróleo e a crise de endividamento externo que atingiu a economia mundial. A partir da crise fiscal do Estado, esse não tinha mais recursos para continuar estimulando a economia através de gastos governamentais, e pior, seus déficits passaram a ameaçar a estabilidade econômica. Nesse instante o Estado deixou de ser agente do capitalismo e passou a representar um obstáculo à estabilidade econômica. Desde então a reforma do Estado passou a ser discutida e em geral o corte em gastos com pessoal foi uma saída fácil e cômoda para alguns governos. Isso tudo confirma a idéia de que a forma de intervenção do Estado na economia representa interesses em geral privados e não coletivos. E, então, afirmar que equidade e justiça são filosofias que definem o Estado do Bem Estar pode ser ilusório. O Estado pode ser na realidade uma instituição que garante os interesses dos grandes grupos econômicos e de grupos privados bem organizados (*rent-seekers*). Mudar essa forma de ser do Estado exigiria um comportamento menos individualista da sociedade e, sugerir uma mudança do regime capitalista para socialista ou comunista sem essa mudança de comportamento da sociedade em sua maioria seria inútil, pois os indivíduos continuariam a ser individualistas (egoístas) e meios para adquirir vantagens pessoais em detrimento de benefícios para coletividade seriam encontrados.

De qualquer forma, mesmo sem uma mudança de comportamento *a priori* dos indivíduos - famílias, burocratas, políticos, todos - que compõe a sociedade, as reformas e o novo modelo de organização e atuação do setor público escolhido pela sociedade pode amenizar os problemas enfrentados de modo geral pelos governos atuais, principalmente se através de incentivos e punições possa ser corrigido vícios e atitudes indesejáveis assim como estimular comportamentos desejáveis. Nesse caso a reforma engloba a criação de métodos de avaliação dos servidores públicos que podem conduzir o modo de atuação deste grupo na direção almejada¹¹. Da mesma forma, a idéia de orçamento participativo é outra técnica que estimula comportamentos sociais positivos, já que incentiva a aproximação do Estado da sociedade, mostrando a esta que a idéia de um Estado paternalista deve ser substituída por uma sociedade mais ativa, participativa e co-responsável pelos resultados das políticas sociais definidas e implantadas. Mas essas questões já fazem parte do novo Estado que está sendo discutido e adotado com diversas mudanças de acordo com a cultura da sociedade, sua história, entre outros fatores, e que será delineado a seguir.

III.III. O Estado Gerencial

Na presente monografia o que está sendo considerado como Estado Gerencial é o Estado resultado das reformas econômica, administrativa e política que delineia um novo modo de atuação do setor público na economia e na área social assim como uma nova forma de se organizar internamente para atender melhor aos cidadãos e, por fim, mudanças político-institucionais que dê maior legitimidade às políticas governamentais

11. "Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma", Eli Diniz, 1996.

e maior governabilidade, ou seja, capacidade política de associar os diferentes e conflitantes interesses dos grupos sociais, agindo com transparência e responsabilidade.

Esse novo modelo, apesar de ter um só nome não se reduz a um conjunto de reformas determinadas, fixas, que devem ser implementadas em todos os países que desejam reformar seus Estados que não mais atende a época atual. A tarefa de escolher um novo Estado deve ser amplamente discutida na sociedade em questão que levará em conta a sua realidade específica e, dessa forma, as reformas necessárias a serem feitas.

Assim, neste subcapítulo dedicado ao Estado Gerencial será descrito o modo como esse Estado atua na economia e na área social, a sua forma de administração interna e a filosofia que esse novo Estado está adotando para tomar suas decisões administrativas; somando a esta tarefa a responsabilidade de sempre que preciso se referir às modificações que devem ser feitas afim de adequar tal modelo a realidade particular de cada sociedade.

Existe uma crença generalizada de que o Estado Gerencial é o Estado Neoliberal, ou seja, um Estado Mínimo que não interfere na economia, com suas funções clássicas. Essa crença é inclusive reforçada pelo fato dele ter sido inicialmente discutido e implantado em governos neo-liberais (Reagan e Thatcher). Apesar disso, o fato é que o Estado Gerencial ainda continua interferindo na economia, como também financiando atividades sociais (apesar de procurar evitar mantê-las sob sua administração direta), porém de **modo** distinto do Estado do Bem Estar, e essa é a questão central.

No que tange a atuação econômica, o Estado Gerencial deixa de exercer atividades econômicas antes consideradas estratégicas para o país (petróleo, telecomunicações, energia, etc.) e passa atuar como regulamentador dessas atividades através das agências de regulação. Porém essa retirada do Estado de tais setores estratégicos varia de economia para economia, e alguns países ainda preferem manter certas atividades econômicas sob o controle e a administração estatal. Essa tendência privatizante tem diversas causas, sendo uma delas o problema das decisões da empresa estatal estarem vinculadas ao processo político, limitando assim o seu desenvolvimento, acrescentando-se a isso a utilidade dos recursos da privatização para reduzir os déficits fiscais do Estado. Assim, hoje há um relativo consenso de que atividades econômicas que podem ser atualmente melhor exercidas pelo setor privado, devem ser privatizadas, porém, sendo elas estratégicas para o desenvolvimento econômico do país, devem ser vigiadas – regulamentadas através de agências autônomas. A tendência, dessa forma, é o Estado reduzir suas participações na economia.

As atividades científicas e sociais se situam entre as atividades exclusivas do Estado – as que envolvem o poder de Estado, como legislar, julgar, defender, etc. – e as atividades econômicas de mercado. São elas as que geram maior polêmica e discussão se devem ou não permanecer dentro do Estado. Educação, saúde, pesquisa, são atividades de caráter público mas que podem ser exercidas pelo setor privado, porém com a inconveniência de que o interesse deste geralmente é voltado para o lucro, sem a suficiente preocupação social que estas atividades exigem. Por esse motivo foi criado o conceito de “publicização”¹², que se distingue de privatização, e significa a

12. Ver o texto: “A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle – Delimitação da Área de Atuação”, Bresser Pereira, 1997.

transferência para o setor público não-estatal das atividades sociais. Assim, as instituições sociais (escolas, museus, centros de pesquisa, hospitais, etc.) nesse caso deixariam de fazer parte do aparelho estatal e seriam financiadas através de doações, transferências do Estado e do financiamento pela sociedade. Essas instituições seriam administradas pela própria sociedade e o seu quadro de pessoal não estaria mais sob a gerência estatal. Essa é uma das saídas encontradas por alguns países onde a escassez de recursos limita a atuação do governo nessas áreas sociais e/ou quando o Estado demonstra ineficiência ao realizá-las. Porém, no Estado Gerencial há ainda muita controvérsia sobre como deve ser a atuação na área social. Alguns governos afirmam que as privatizações, a retirada do Estado das atividades privadas e o enxugamento do aparelho estatal são objetivos de um governo que se concentrará a partir de então nas atividades sociais e nas exclusivas do Estado. Nesse caso, o governo continuaria transferindo os recursos necessários para essas atividades, mas seria o mercado (setor público não-estatal) que ofereceria, administraria, visto que dessa maneira a tendência é a melhoria da qualidade dos serviços. Outros governos, onde o problema da falta de recursos é pior, propõem que a responsabilidade financeira sobre as atividades sociais seja dividida com a sociedade que não só administraria e ofereceria mas também ajudaria o Estado a mantê-las economicamente. Os governos justificam que essa forma indireta de intervir no setor social (financiando mas deixando o mercado oferecer) gera um resultado mais eficiente, de qualidade superior e ainda equitativo. Um exemplo disso é o uso de vales (*vouchers*): vale-educação, vale-saúde. O governo distribuiria esses vales, e dessa forma continuaria transferindo recursos para essas atividades, mas é o setor público não estatal (ou terceiro setor) que as oferece. Isso de fato gera um resultado mais eficiente já que o indivíduo pode escolher o hospital, a escola de sua preferência. O sistema “antigo” apresenta duas desvantagens em relação ao proposto: o

indivíduo só pode freqüentar um número pequeno de hospitais e escolas (os da rede pública), limitando assim seu poder de escolha e, segundo, os hospitais e escolas têm um número menor de instituições com quem competir e isso diminui a qualidade dos seus serviços. Quando o problema é de qualidade, esse tipo de mudança pode alcançar o objetivo, isto é, a melhoria da qualidade, esse é o caso dos países avançados. Porém, adotar essas mudanças no Brasil, por exemplo, pode não ter os mesmos resultados. Nesse caso o problema não é só de falta de qualidade nos serviços sociais, mas primeiramente de “atender aos cidadãos, antes de atendê-los bem”. De qualquer forma é muito prematuro definir o que deve ser feito em cada país sem antes fazer um estudo aprofundado. Perguntas como: “Há falta de recursos? Há má administração dos recursos? Há falta de controle facilitando a corrupção?”, devem ser feitas por cada sociedade em particular para que se possa descobrir os problemas reais e assim buscar as soluções efetivas.

Um outro exemplo, citado no livro “Reinventando o Governo”, onde o Estado pode alcançar um resultado melhor usando mecanismos de mercado, se refere ao problema das latas e garrafas do lixo. Alguns estados americanos ao invés de adotar programas de reciclagem que lhes custariam bastante dinheiro, passaram a exigir dos consumidores um depósito de cinco centavos de dólar em cada lata ou garrafa comprada e que seria restituído na devolução da lata ou garrafa vazia. Isso levou a uma significativa redução de latas e garrafas misturadas ao lixo ou quebradas. Esse exemplo nos revela que incentivos econômicos são mais eficientes, quando se quer alcançar um objetivo, do que regras ou leis.

Há então uma tendência dos Estados em utilizar mais os instrumentos de

mercado afim de conseguirem um resultado mais eficiente e ainda eqüitativo.

Um ponto interessante a ser observado é que com a retirada do Estado da economia as políticas macroeconômicas de aumentar os gastos governamentais (deslocando o investimento privado) deixam de ter sentido. O Estado agora passa a se preocupar em manter suas contas equilibradas afim de assegurar um ambiente estável para os investimentos privados. Isso é um traço característico do novo Estado. Assim, a mudança do Estado do Bem Estar para o Gerencial também é marcada por uma modificação na política econômica que dá mais ênfase aos instrumentos de política com resultados mais a longo prazo¹³ (estabilidade) do que aqueles com resultado a curto prazo (estímulo). Quando ocorrem mudanças de ordem mundial que afetam as economias de grande parte dos países, os macroeconomistas procuram estudar esses fatos e explicá-los a partir das teorias já existentes e/ou elaborar novas hipóteses e novas teorias que melhor expliquem esses acontecimentos. E, como já vimos, essas transformações mundiais afetam o Estado que sofre pressões para mudar sua atuação econômica, se adaptando às novas exigências. Assim, o surgimento de novas teorias macroeconômicas, explicando melhor a realidade, e a mudança do Estado se coincidem - em um momento de mudanças globais - e conseqüentemente as políticas econômicas do Estado sofrem modificações¹⁴.

13. Porém, de acordo com a teoria das expectativas racionais uma política com resultados de longo prazo pode trazer efeitos no curto prazo já que altera as expectativas dos indivíduos. Como por exemplo as reformas que visam equilibrar as contas públicas do governo podem só de fato atingir esse objetivo daqui a dez anos, porém, ao aprovar tais reformas agora, já há um efeito positivo a curto prazo pois sinaliza aos indivíduos a vontade do governo, alterando assim suas expectativas para melhor e afetando a economia a curto prazo.

14. As políticas econômicas seriam a aplicação das novas descobertas no campo teórico da ciência econômica, da mesma forma que a tecnologia é o resultado concreto da aplicação na prática das novas descobertas científicas.

Quanto a organização interna, o Estado Gerencial inclui uma nova forma de administração pública e que será chamada aqui de modelo gerencial (*managerialism*). Nesse modelo gerencial há várias diferenças entre os países com relação às medidas a serem tomadas para que haja sucesso nos objetivos desejados. Pois, dado as diferenças culturais de cada país e Estado, se aplicarmos a dois países distintos o mesmo modelo gerencial, sem adaptações a sua realidade específica, isso pode gerar problemas. Mas, deixaremos para esclarecer esse assunto em outro capítulo. Apesar dessas diferenças há vários objetivos em comum que os Estados estão buscando e que são reflexos das idéias de um novo paradigma organizacional originado no setor privado.

Todos os países, de uma maneira geral, concordam que o Estado precisa prestar um serviço de melhor qualidade ao cidadão (efetividade), aumentar sua produtividade “fazendo mais com menos recursos” (eficiência), ser mais transparente, continuar orientando-se pelo princípio da equidade, envolver a sociedade na formulação e execução de políticas públicas despertando a responsabilidade dos indivíduos para com os projetos públicos. Mas, para esses objetivos serem alcançados se faz necessário uma nova forma de administração, ou seja, utilizar novas tecnologias organizacionais que conduzirão aos resultados de eficiência, qualidade (ou efetividade), transparência, equidade e participação social.

A terceirização, que transfere as atividades auxiliares para empresas especializadas nesses serviços, é uma das técnicas que o setor público pretende usar, ou seja, as atividades de apoio do Estado seriam deixadas a cargo do mercado e o governo aplicaria seus esforços nas atividades estratégicas do Estado. A explicação é que o governo deve se concentrar naquilo que ele faz melhor (*core business*), isto é, formular

políticas públicas. Além disso, a redução no custo é outro motivo que leva à terceirização. Teoricamente uma empresa especializada naquele serviço o fará melhor e a custos menores, porém, nem sempre ocorre na prática uma redução nas despesas com o serviço terceirizado. Para isso o governo deveria estar comparando sempre os custos de ter o serviço terceirizado ou não, assim como os benefícios, pois dependendo da atividade pode não ser bom terceirizá-la pelas próprias características que a envolve. Esse é o caso das secretárias, que por serem um cargo de confiança e de proximidade não é aconselhável a terceirização. Assim, essa técnica deve ser estudada antes de ser aplicada a toda e qualquer atividade de apoio.

A descentralização administrativa ou desconcentração de poder é outra técnica que o modelo gerencial assume. A transferência de decisão e responsabilidade para níveis hierárquicos mais baixos tem como intenção possibilitar o profissional da ponta, aquele que está em contato mais direto com o cidadão e sabe das suas necessidades, resolver de fato os problemas dos usuários do serviço público. A descentralização administrativa, dessa forma, melhora a qualidade dos serviços. Nesse caso, entenda-se descentralização administrativa de duas formas: primeiro, o governo federal transfere responsabilidades e poder aos governos locais e, segundo, dentro da própria administração local – e até da administração federal – os cargos mais baixos recebem também maiores responsabilidades e poderes.

A redução dos níveis hierárquicos foi uma forma que o serviço privado encontrou para resolver o problema que a globalização impôs, ou seja, a rapidez nas tomadas de decisão. Com os mercados interligados e na era da informação, a agilidade de resolução é fundamental e dita o sucesso ou não da empresa. O governo, pressionado

por essas mudanças, apesar de não enfrentar concorrência nos serviços que presta – os exclusivos do Estado, já que os não exclusivos pretendem ser passados para a administração privada – inclui a redução dos níveis hierárquicos principalmente com o fim de diminuir os custos no processo da tomada de decisões. Apesar da desconcentração de poder, visto anteriormente, ainda há decisões restritas aos cargos superiores, mas, ao reduzir os níveis hierárquicos a decisão chega no fim da cadeia mais rapidamente e com um custo menor. Isso também facilita e melhora a comunicação entre os cargos superiores e inferiores, já que diminui a distância entre eles.

A publicização é um conceito novo que significa a transferência para o setor público não estatal (ou setor público voluntário ou terceiro setor) dos serviços sociais não exclusivos do estado, tal como educação, saúde, pesquisas científicas, lazer cultural, assistência social, etc. Passar essas atividades para a administração da sociedade aumenta sua participação e responsabilidade no processo de desenvolvimento social, essa é uma das justificativas. Osborne e Gaebler em seu livro “Reinventando o Governo” dão vários exemplos de como o terceiro setor pode ser mais eficiente na prestação de serviços sociais comparado ao governo. Um dos exemplos é o de uma igreja católica que abriu um abrigo masculino para os sem-teto do Brooklyn, oferecendo-lhes cama, roupa e ajuda para se empregar e exigindo em troca largar o álcool, drogas, tomar banho e procurar uma ocupação. Esse abrigo foi mantido com sucesso durante dez anos porém, quando o município instalou outro abrigo próximo ao católico, grande parte dos abrigados se deslocou para lá pois não era exigido deles a mesma disciplina que a igreja via como necessária para o desenvolvimento e/ou recuperação dos abrigados. Osborne e Gaebler afirmam sobre essa questão que:

*“As comunidades aplicam padrões de conduta mais eficazmente do que as burocracias ou os profissionais da prestação de serviços”.*¹⁵

Há ainda uma série de justificativas dadas por aqueles autores, no mesmo livro, sobre as vantagens de se transferir serviços sociais para o terceiro setor, para a comunidade. Sem dúvida, seus exemplos de situações reais convencem a eficácia da publicização. Porém, precisamos chamar atenção para a diferença cultural e educacional que existe entre os EUA e o Brasil, por exemplo. A sociedade americana por vários motivos, principalmente por ter acesso a sua maioria a escola e um sistema de informação mais amplo e democratizado, é uma sociedade mais madura, mais consciente e mais participativa que a brasileira, e, assim, a publicização lhes traria bons resultados. Já no Brasil, poucos são aqueles que têm acesso a uma boa educação e consciência de se manterem informados, e isso afeta o grau de maturidade da sociedade brasileira. Além disso, os regimes militares deixaram uma herança de um Estado castrador e paternalista, limitando em muito a participação social e a responsabilidade do cidadão brasileiro no desenvolvimento social do país. Transferir assim para a sociedade brasileira responsabilidades de ordem social deve ser uma atitude tomada com cautela e ao longo de um tempo razoável afim de que o cidadão vá assumindo gradativamente responsabilidades na mesma proporção que amadurece e sua consciência se amplia.

Outras ferramentas que o modelo gerencial utiliza e que da mesma forma visam aumentar a participação social, a qualidade dos serviços públicos e a transparência são:

- aplicar relatórios de avaliação onde o usuário avaliaria os serviços prestados

15. Citação na pg. 72 do livro “Reinventando o Governo”, David Osborne e Ted Gaebler, MH comunicação, Brasília, 1994.

pelo governo e faria sugestões;

- comparar resultados entre governos locais, entre serviços públicos locais e o grau de satisfação dos usuários – apesar da distância geográfica limitar a competição entre os serviços públicos, os resultados comparados orientam o governo no que melhorar.

Para alcançar o objetivo de uma administração mais eficiente os Estados não estão se empenhando apenas na adoção de novas técnicas administrativas, mas também em uma política de recursos humanos mais próxima ao mercado de trabalho privado: remunerar os servidores públicos de acordo com o seu desempenho, e não só com o tempo de serviço; programas de treinamento; salários mais próximos do mercado de acordo com a função desempenhada; salários altos para os cargos estratégicos (por exemplo: Especialista em Políticas Públicas).

O modelo gerencial implica em um quadro de pessoal reduzido, enxuto. A publicização, a terceirização, a redução dos níveis hierárquicos, tudo isso combinado diminui o pessoal dentro do Estado. E ao mesmo tempo que se atinge o objetivo de reduzir gastos (com pessoal, com procedimentos) simultaneamente pretende-se aumentar a produtividade e a qualidade dos serviços governamentais. É importante ressaltar que os princípios da impessoalidade e profissionalização do serviço público continuam presentes no modelo gerencial mesmo sendo características marcantes da administração burocrática.

Enfim, a filosofia do Estado Gerencial é o sistema de valores que se exerce

sobre as atividades do Estado. Qualidade, eficiência, participação, responsabilidade e transparência são os objetivos do Estado Gerencial e por serem valores representam também a filosofia do novo Estado. Existe nesse caso uma influência dos princípios empresariais nas atividades governamentais. Apesar disso, a sociedade continua a exigir do Estado preocupação com seu bem-estar social. E mesmo com a transferência para o setor público não-estatal das atividades sociais, o Estado permanece formulando políticas públicas, tornando-as executáveis e transferindo recursos para esse setor. Nota-se dessa maneira uma mistura de valores sociais e liberais no Estado Gerencial. Uma necessidade dos governos em se modernizarem mas manterem os ideais do Estado do Bem Estar.

IV. COMPARANDO O ESTADO DO BEM ESTAR COM O ESTADO GERENCIAL

Neste capítulo trataremos especificamente de apontar as diferenças existentes entre o Estado do Bem Estar e o Gerencial, assim como os pontos em comum, no que diz respeito a intervenção econômica, a administração pública e as filosofias. Dentro do campo da intervenção econômica observaremos diferenças não só na forma de intervir como também na delimitação da área de atuação. E quanto ao aspecto filosófico incluímos os objetivos que cada Estado persegue.

No campo da intervenção econômica buscaremos observar as divergências que os Estados do Bem Estar e Gerencial apresentam nas políticas econômicas; na área de atuação, ou melhor, na participação na economia do país e na forma de intervir na economia.

Dado o próprio período recessivo enfrentado pelos países europeus após a Grande Depressão e a II Guerra Mundial, o Estado do Bem Estar utilizou-se bastante de políticas fiscais expansionistas freqüentemente aumentando os gastos governamentais e cortando impostos. O mesmo ocorreu nos Estados Unidos. Já nos países da América Latina os governos aumentaram em muito seus gastos, principalmente em

investimentos, com o objetivo de alavancar a economia, esse era o chamado Governo Empresário que investiu em atividades essencialmente privadas no setor de infraestrutura para possibilitar o desenvolvimento econômico do país.

Porém, políticas fiscais expansionistas somadas a crise do petróleo que se abateu mundialmente sobre as economias e, por fim, a crise de endividamento internacional, vieram a agravar o problema fiscal que os países europeus, latinos americanos e os EUA já estavam enfrentando. A saída para combater a crise fiscal foi o corte nos gastos e o aumento nos impostos, ou seja, políticas fiscais contracionistas, não para amenizar flutuações cíclicas como o próprio Keynes havia sugerido, mas sim para corrigir as contas públicas dos governos e garantir a estabilidade econômica.

Durante o processo de implementação de um novo Estado (o Gerencial), resultado das reformas que cada país está tocando, é necessário fazer os ajustes fiscais adequados. Após concluído esses ajustes e ter sido reformado o Estado, as políticas econômicas serão de fundamental importância para manter a estabilidade econômica do país.

Dessa forma, o que pode ser dito sobre as futuras políticas econômicas dos governos, ou seja, do Estado Gerencial, é muito pouco, pois elas dependem das circunstâncias vindouras, assim como dos partidos políticos que vierem a ocupar o poder. De qualquer maneira, frente ao aprendizado durante este século pelas economias mundiais, políticas fiscais expansionistas deverão ser evitadas pelo menos durante um tempo longo de forma a comprometer o equilíbrio fiscal dos Estados. E conforme o próprio modelo *IS-LM* revela, políticas monetárias expansionistas podem ser tão eficaz

quanto políticas fiscais expansionistas quando se pretende amenizar uma recessão - apesar de cada uma afetar apostamente as taxas de juros, com conseqüências diferentes sobre a economia. De qualquer forma o uso da macroeconomia nas decisões políticas ainda é algo recente, mas que ganha confiança na medida em que os economistas que ocupam cargos políticos vêm buscando soluções para os problemas que se apresentam.

Quanto a participação do Estado na economia, sua área de atuação e a forma de intervenção as diferenças são visíveis entre o Estado do Bem Estar e o Gerencial.

O Estado do Bem Estar atuou em atividades econômicas e sociais, oferecendo diretamente bens e serviços privados para a sociedade. Já o Estado Gerencial, com as privatizações e a publicização, mostra sua intenção em zerar sua participação na economia, transferindo para o setor privado as atividades de mercado e para o setor público não-estatal as atividades sociais. Neste último, o Estado apesar de deixar de administrar/oferecer, continua financiando a fundo perdido (transferências) esses serviços de caráter social. Mas apesar da retirada do Estado da economia, este continua se responsabilizando e preocupado com os efeitos negativos ou positivos, que uma atividade pode exercer sobre a sociedade, esse é o caso dos monopólios naturais e das atividades sociais que geram externalidades positivas. Para resolver o primeiro caso, os governos estão criando as agências reguladoras que serão instituições autônomas e estarão permanentemente vigiando a economia contra os abusos de preços e outros problemas envolvidos que requerem a mesma atenção. Quanto as atividades que geram externalidades positivas, como é o caso das de caráter social, os Estados pretendem resolver esse problema financiando-as para que seja possível encontrar escolas, hospitais, museus, etc., gratuitos, atendendo as necessidades e os direitos dos cidadãos.

Além de continuar transferindo recursos, o Estado ao deixar a cargo da sociedade a administração destas atividades, ele se dedicará exclusivamente a formulação e execução de políticas públicas, através das secretarias formuladoras e agências executivas.

No quadro abaixo está resumido as diferenças existentes entre os dois Estados no aspecto econômico e social.

Quadro 2

O Estado na Economia		
	Estado do Bem Estar	Estado Gerencial
Política Econômica	políticas fiscais expansionistas	políticas que garantam a estabilidade e não comprometam o equilíbrio fiscal
Área de Atuação	atividades econômicas e sociais não exclusivas do Estado	atividades econômicas e sociais não exclusivas do Estado
Forma de Atuação	provedor de bens e serviços privados e públicos	regulador de atividades econômicas e formulador de políticas públicas

Na administração pública são claras as diferenças existentes entre o Estado do Bem Estar e o Gerencial. No primeiro, a administração burocrática que tinha como objetivo principal evitar a corrupção e o empreguismo dentro do Estado, tinha seus procedimentos controlados rigidamente através de regras e leis, pois existia uma desconfiança extrema nos burocratas e políticos. Dessa forma os servidores públicos se

orientavam por leis/regras para exercer suas atividades de forma rígida e legal, já que eles eram controlados não pelos resultados de suas ações, mas sim pelos procedimentos. É por isso que se diz que a administração pública burocrática é auto-referida, já que os servidores passam a se preocupar com o que eles devem fazer - de acordo com regras e leis - e não com os resultados de suas ações sobre aqueles que supostamente estão servindo. A desconfiança também levou a uma concentração de poder e por isso a uma centralização na tomada de decisões nesta administração. Pelas diversas funções que esse Estado exercia havia vários cargos e que eram organizados hierarquicamente, numa forma vertical. O Estado enquanto pessoal era enorme diante de todas essas atividades econômicas, sociais e administrativas que ele executava.

No Estado Gerencial, a administração pública segue o modelo gerencial (*managerialism*), originado no setor privado, e bem diverso do modelo burocrático. O modelo gerencial busca se adaptar às exigências de um serviço de maior qualidade, uma administração mais ágil e a um custo menor. Com o Estado se liberando das atividades econômicas e sociais, seu pessoal se reduz. Além disso a terceirização de atividades auxiliares também diminui o número de pessoas dentro do governo. Somando-se a isso a redução nos cargos e níveis hierárquicos (estrutura horizontal), o resultado é um governo enxuto e que busca se concentrar nas atividades de: formular políticas públicas, executá-las e regular os monopólios naturais agora transferidos para o setor privado – e regulamentar também outras falhas de mercado. Se por um lado o Estado enquanto pessoal se reduz, enquanto responsabilidades o Estado Gerencial permanece semelhante ao do Bem Estar. Outra diferença subjetiva é que na administração burocrática havia uma desconfiança extrema nos burocratas e políticos, agora na administração gerencial há uma confiança neles apesar de limitada. Os servidores passam a ser controlados pelos

resultados e não pelos procedimentos, orientados pelos objetivos a serem cumpridos através dos contratos de gestão, passam a servir os cidadãos preocupados com os resultados de suas ações e não tão só em obedecer regras e leis como antes. Há uma desconcentração de decisões (descentralização) dando maior autonomia ao administrador e ao servidor público afim de que possam resolver melhor os problemas locais do usuário do serviço público.

No quadro abaixo sintetizamos as diferenças administrativas entre os dois Estados.

Quadro 3

O Estado e sua Administração	
Estado do Bem Estar Administração Burocrática	Estado Gerencial Administração Gerencial
controle dos procedimentos	controle dos resultados
auto-referida	orientada para o cidadão
desconfiança nos burocratas e políticos	confiança limitada nos burocratas e políticos
servidores se orientam por leis	servidores se orientam pelos resultados
centralizada	descentralizada
administrador com pouca autonomia	administrador com autonomia
estrutura hierárquica vertical	estrutura hierárquica horizontal
Estado grande enquanto pessoal	Estado enxuto enquanto pessoal

Por último, seria interessante diferenciarmos os objetivos que cada Estado, em teoria, persegue.

O Estado do Bem Estar na Europa e nos EUA tinham como objetivo principal melhorar a qualidade de vida do cidadão oferecendo-lhes serviços sociais gratuitos, garantindo seus direitos e incentivando e promovendo o desenvolvimento econômico e social. Assim, o fim último era o bem-estar social, ao menos em tese. O Estado Gerencial, nesses mesmos países não pretende ignorar o que foi alcançado, ou seja, uma melhoria na qualidade de vida. Porém, as pressões da globalização levaram os governos a refletirem sobre suas políticas protecionistas e a conseqüente liberalização dos mercados. E, dessa forma, o Estado Gerencial incluiu na sua filosofia um componente liberal, porém preservando o social. Embora em alguns instantes seja difícil unir bem-estar com liberalização dos mercados, já que esse implica em uma reestruturação econômica, aumentando o desemprego friccional¹⁶ no país, indo contra o bem-estar a princípio, apesar de a médio e longo prazo haver um ganho geral para a economia mundial.

Na administração pública de cada Estado há, como já apontamos, diferenças nos objetivos. Enquanto o Estado Burocrático pretendia evitar a corrupção, o nepotismo, o empreguismo, através de controles rígidos, formais e da contratação profissional legal, o

16. A globalização tende a modificar a economia de acordo com as vantagens comparativas que ela apresenta. Assim, é natural que algumas empresas fechem, que algumas indústrias tenham suas escalas reduzidas, que alguns setores sejam prejudicados, porém da mesma forma outros setores, indústrias e empresas podem ganhar com a abertura dos mercados. O resultado disso para o trabalhador a curto prazo é ruim, pois alguns deverão ser despedidos e terão que procurar emprego em outro local. Porém a médio prazo surgirão novas oportunidades, de forma que o desemprego enfrentado - friccional - foi resultado de deslocamentos de indivíduos entre empregos.

Estado Gerencial enfoca na qualidade e flexibilidade. São duas administrações dentro de contextos históricos diferentes e por isso com filosofias distintas. O mesmo se dá com os objetivos econômicos, pois no Estado Gerencial os governos não têm como fim último promover o desenvolvimento econômico diretamente como antes, mas sim garantir estabilidade para que o setor privado possa investir com maior segurança.

No quadro a seguir resumimos os objetivos de cada Estado.

Quadro 4

O Estado e seus Objetivos		
	Estado do Bem Estar	Estado Gerencial
Objetivo último	bem-estar social	bem-estar e liberdade dos mercados
Serviço Público	evitar o nepotismo e a corrupção	melhorar a qualidade dos serviços estatais
Economia	promover o desenvolvimento econômico e social	garantir estabilidade econômica

V. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Comentaremos neste capítulo as experiências de dois governos que pioneiramente tentaram reformar seus Estados nas esferas econômicas e administrativas, apesar das reformas políticas serem fundamentais para a transformação do Estado integralmente. Observamos ao longo do tempo uma evolução na discussão das reformas nesses países e entre os intelectuais, refletindo positivamente sobre o processo de reconstrução do Estado mundialmente. As medidas reformistas foram inicialmente tomadas em direção a uma menor participação do Estado na economia e de uma administração mais flexível e eficiente.

Após a crise, inicialmente fiscal, que se abateu sobre as economias avançadas e em desenvolvimento, países como os EUA e a Inglaterra buscaram logo providências para solucionar a crise de seus Estados. Os governos Reagan e Thatcher influenciados ideologicamente pelo neo-liberalismo trataram de tomar as providências rumo a um ajuste fiscal e uma reforma administrativa, orientados basicamente pelo corte nos gastos públicos – para reduzir os déficits fiscais – e introduzindo padrões gerenciais na administração pública afim de aumentar a produtividade/eficiência no setor público governamental.

Pelos problemas que o Estado vinha enfrentando ainda não terem sido largamente discutidos e, conseqüentemente, amadurecidos. Os governos Reagan e Thatcher, pioneiros nas reformas, sofrem hoje de várias críticas, apesar de construtivas e válidas para uma melhor compreensão das causas dos problemas do setor público e uma posterior resolução efetiva.

Embora haja algumas coincidências entre esses países no que tange a reconstrução de seus Estados, tal como a época - Thatcher, 1979 e Reagan, 1980 - e a ideologia - neoliberal - , houve diferenças nos processos e nas decisões políticas para se alcançar os fins desejados de redução no gasto público e eficiência governamental. O governo de Margareth Thatcher, por exemplo foi bem sucedido no corte dos gastos com pessoal – principalmente no chamado *civil service* inglês – enquanto o governo Reagan foi bem sucedido no corte de transferências de recursos para os estados e poderes locais. Foram estratégias diferentes mas com o objetivo de reduzir gastos. Particularmente nos Estados Unidos, a redução nas transferências para os poderes locais veio a causar benefícios posteriores: os estados com menos recursos buscaram alternativas criativas para solucionar seus problemas e executar suas políticas públicas, tal como o livro “Reinventando o Governo” mostra. Foi dos governos locais que saiu muitas soluções e a busca de novos instrumentos para a prestação de serviços à comunidade pelo governo. Osborne e Gaebler apontam em seu livro 36 (trinta e seis) alternativas para a prestação de serviços pelo governo, sendo 10 (dez) tradicionais, 18 (dezoito) inovadores e 8 (oito) de vanguarda¹⁷. Dessa forma, impulsionados pela escassez de recursos, as mudanças na administração pública em direção a um melhor aproveitamento dos recursos sem prejudicar a qualidade nos serviços públicos - eficiência e qualidade – ocorreram nos

17. Ver capítulo I do livro “Reinventando o Governo”, David Osborne e Ted Gaebler, 1994.

governos locais, diferente da Inglaterra onde as propostas de mudanças partiram do governo federal.

O que é importante observar na experiência desses países e que é claramente discutido no livro “O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública”, Fernando Luiz Abrucio, é a evolução que este autor aponta dos modelos de administração pública ao longo do tempo, incorporando os valores de equidade, qualidade e *accountability* nos serviços do setor público. Dessa forma, a medida que os governos iam fazendo suas experiências reformando seus Estados, simultaneamente intelectuais e estudiosos discutiam os modelos adotados e possíveis mudanças que pudessem refletir as características do Estado, que é diferente das empresas privadas, de onde se originou o modelo gerencial. Vale a pena descrever aqui a divisão que este autor faz em seu texto - com fins didáticos - para observarmos a evolução do debate do “gerencialismo”. Inicialmente o autor destaca o surgimento de um modelo gerencial puro onde é buscada a eficiência no setor público, uma visão puramente economicista. Logo após surge um outro modelo que incorpora a eficiência mas que também busca a qualidade no serviço público, esse foi chamado de *Consumerism*. Enfim, um último modelo ainda incipiente é o *Public Service Orientation*, o qual incorpora à eficiência e à qualidade os valores próprios do setor público que são equidade e *accountability*¹⁸. Na Inglaterra essa evolução é claramente observada através dos primeiros-ministros e suas idéias de reformulação da administração pública. Assim, entre o governo Thatcher, e sua visão estreita do setor público e de reformas, e o governo John Major, e seu programa *Citizen's Charter*, há significativas diferenças, como por exemplo, neste

18. Para um melhor entendimento ver o texto “O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública”, Fernando Luiz

último, a avaliação de desempenho dos serviços públicos pelos usuários, dando aos cidadãos poderes de modificar o serviço público caso este esteja aquém de suas expectativas. Já no governo de Margareth Thatcher a iniciativa de ajustar as contas do Estado e modernizar a administração foi tomada através das privatizações, da desregulamentação, da redução dos gastos públicos e da introdução do modelo gerencial puro¹⁹ – visando apenas a eficiência do setor governamental . Thatcher com o objetivo de modificar a administração pública inglesa - baseada no modelo burocrático Whitehall, semelhante ao weberiano - trouxe para trabalhar no governo um administrador do setor privado - Dereck Rayner - e que sugeriu as seguintes mudanças: a busca de eficiência na implementação de políticas públicas, determinar com precisão as funções de cada servidor público e definir os objetivos organizacionais para que o servidor se oriente pelos resultados e não por regras. Para aumentar a eficiência na execução das políticas públicas foi necessário introduzir no serviço público técnicas de controle orçamentário e avaliações que possibilitassem medir a performance do governo para que se reconhecesse ou não o aumento na eficiência almejada. A técnica de Administração por Objetivos foi usada para determinar objetivos assim como as funções dos funcionários para se alcançar tais objetivos. Apesar dessas mudanças terem trazido ao setor governamental aumento na eficiência de fato, logo vieram as críticas apontando a importância da qualidade nos serviços, marginalizada nesse caso, e a noção de equidade.

Se os países avançados enfrentam problemas na sua administração, no corte em gastos e conseqüentemente no ajuste fiscal, os países em desenvolvimento enfrentam problemas maiores. As dificuldades em atender as demandas sociais, a informalidade na

19. De acordo com o texto "O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública", Fernando Luiz Abrucio,

administração pública e a falta de continuidade política limitam o sucesso de uma reforma nesses países. Dessa forma, abordaremos essas questões na próxima seção mostrando as limitações do modelo gerencial, as adaptações que este necessitaria sofrer de acordo com a cultura administrativa e política do país, assim como os avanços desta proposta de reconstrução integral do Estado.

VI. CRÍTICAS AO MODELO GERENCIAL

No presente capítulo apontamos os avanços e conquistas do novo modelo de Estado, como também as falhas, omissões e problemas que podem persistir mesmo com a reforma do Estado.

Como vimos durante este trabalho, o Estado Gerencial representa avanços na medida em que continua se responsabilizando pelo desenvolvimento econômico e social - mesmo que atuando de modo diferente - e acrescenta a isso a busca de maior eficiência e qualidade nas tarefas desempenhadas pelo Estado. Essa exigência vem principalmente dos usuários do serviço público das nações avançadas. O Estado, enfrentando a crise fiscal e ao mesmo tempo a insatisfação dos cidadãos, de forma criativa chamou a sociedade a participar mais das decisões dando-lhes poder e responsabilidades - como por exemplo transferindo os serviços sociais para sua administração - e isso também pode ser visto como uma mudança positiva na medida em que a população se mobiliza junto com o Estado para resolver problemas coletivos. O objetivo do Estado em ser eficiente e efetivo (ter qualidade) tinha que ser medido, para os governos realmente saberem se estavam sendo mais produtivos, e então mais uma vez a sociedades foi dada a participar através dos relatórios de desempenho/avaliação de resultados, ampliando seu poder de mudar o serviço público para melhor. Assim, podemos resumir aqui essas

conquistas deste novo modelo de Estado:

- eficiência e qualidade na prestação dos serviços governamentais;
- controle e cobrança dos resultados;
- maior participação social.

Apesar desses avanços, o modelo gerencial apresenta algumas falhas já colocadas em discussão pelas nações que pretendem reformar seus Estados sem incorrerem em problemas maiores. Um desses problemas é a flexibilização da administração gerencial. Se por um lado ela é necessária para se alcançar melhores resultados no setor público, por outro pode levar a uma perda de controle com uma facilidade maior para o burocrata agir conforme seus interesses e o interesse do grupo que esteja lhe avaliando. Dessa forma os próprios relatórios de avaliação podem ser mais um mecanismo para alguns grupos se beneficiarem. Dando mais poder ao burocrata - maior arbítrio -, pode-se por em risco a impessoalidade que o serviço público defende, pois ele pode usar deste poder para atender os interesses de seu grupo e dele próprio (na América Latina esse problema é maior, pois a prática do clientelismo, fraudes e corrupções no serviço público são mais comuns)²⁰. Outro ponto do gerencialismo, são os relatórios para medir eficiência e qualidade que devem ser utilizados com cautela pois podem levar a um ciclo vicioso: a unidade de serviço público bem avaliada tem seus funcionários melhor remunerados (pelo desempenho individual) e ao prestar melhores serviços será mais divulgada e conseqüentemente receberá maior quantidade de pessoas podendo comprometer sua qualidade se não

20. Para um aprofundamento dos problemas da América Latina: "Modernizando a Administração Pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis", Geoffrey Shepherd e Sofia Valencia, 1996.

conseguir dar conta dos usuários, ou então – o que é mais provável – estará recebendo mais recursos - os *vouchers* dos usuários do serviço público - continuará sendo bem avaliada, com seus funcionários motivados e recebendo melhor, seguindo um caminho positivo, por outro lado, as unidades mal avaliadas não terão seus funcionários tão bem remunerados e motivados, receberão menos pessoas, terão menos recursos, conseqüentemente prestarão serviços piores e assim por diante, entrando em um ciclo vicioso negativo. Assim tem que se pensar em mecanismos para resolver essas falhas. A descentralização, da mesma maneira que a avaliação de desempenho e resultado, tem pontos favoráveis mas também desfavoráveis. Na medida que se descentraliza - política e administrativamente - tem que haver em contrapartida maior integração e relação entre os governos locais com os centrais para que haja coerência nos planejamentos a nível municipal, estadual e federal. Esse problema não é particular do Estado Gerencial, mas sim do federalismo. Porém pode vir a se agravar em alguns países cujas reformas incluem maior transferência de poder e responsabilidade ao governo local. Uma outra falha da administração gerencial no setor público apontada no texto “Modernizando a Administração Pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis”, dos autores Geoffrey Shepherd e Sofia Valencia, é a proposta de se separar as agências de formulação de políticas das de implementação para que esta última tenha maior autonomia para executar sua tarefas e alcançar os resultados de acordo com o contrato feito entre elas, o texto diz o seguinte a respeito disso:

*“(...)separar as agências o suficiente para encorajar relacionamentos próximos envolve o risco de perda de coerência e gera um ambiente propício à corrupção(...), pois as agências de implementação terão maior liberdade em formatar suas próprias agendas – pela redefinição de resultados por exemplo – seja para aumentar seus negócios, para fugir ao trabalho, para responder às demandas políticas da clientela, ou para buscar influência.”*²¹

21. Citação da pg. 111, do texto: “Modernizando a Administração Pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis”, Geoffrey Shepherd e Sofia Valencia, 1996.

As reformas e a implantação do Estado Gerencial podem resolver antigos problemas mas criar novos e podem não resolver ainda alguns já que estes dependeriam não de mudanças técnicas, mas sim políticas e culturais. Esse é o caso particular do *rent-seeking*. Mesmo com todas as reformas os grupos de interesse podem continuar se organizando eficientemente encontrando novas formas de se apropriarem dos recursos públicos mesmo que indiretamente, como comentamos no início desta seção. Neste caso, a reforma política pode vir a reduzir as práticas do *rent-seeking* além de ser fundamental para que as outras reformas (fiscal e administrativa) tenham sucesso. Se houver mais transparência e a sociedade estiver participando ativamente, então os políticos se sentirão responsáveis pelos seus atos e procurarão agir de acordo com os interesses da população. De acordo com Bresser Pereira, o aumento da responsabilização dos governantes está diretamente associado a existência de instituições que a estimulem:

*“Do ponto de vista da reforma política do Estado, entretanto, não há dúvida de que é necessário concentrar a atenção nas instituições que garantam, ou melhor, que aumentem - já que o problema é de grau -, a responsabilização dos governantes.”*²²

A reforma política, talvez a menos comentada pelos governos mas de igual importância, inclui a criação de novas instituições legais (além das organizacionais) tais como o voto distrital, a fidelidade partidária, entre outras.

22. Citação do texto: “A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle – Governabilidade: A Reforma Política”, Bresser Pereira, 1997.

Se supormos por exemplo que sejam feitas as reformas necessárias exceto a reforma política. Os governantes, políticos e burocratas continuariam agindo sem se responsabilizar pelos seus atos como deveriam, a sociedade não teria maior controle/informação sobre as decisões políticas tomadas e dessa forma as práticas do *rent-seeking* seriam maiores do que se a reforma política tivesse ocorrido, pois seria mais fácil para os funcionários do governo agirem ao seu favor e em favor de seu grupo, tomando atitudes que lhes beneficiariam em detrimento da coletividade. A apropriação da coisa pública por grupos com interesses específicos pode ser significativa ou não para causar problemas fiscais ao Estado Gerencial, mas independente da conclusão as práticas do *rent-seeking* devem ser combatidas sempre que possível adotando novas técnicas que venham a modificar a cultura do funcionalismo público.

Apesar do Estado ter saído da sua situação de crise, o novo modelo sugerido ainda tem vários problemas a serem resolvidos e enfrentados principalmente pelos países da América Latina, onde existem dificuldades culturais, políticas e sociais maiores do que nos países avançados. A solução neste caso não deve ser negar a reforma do Estado mas sim buscar identificar a origem dos problemas - administrativos, fiscais e políticos – e solucionar-los a partir de medidas eficazes, sem copiar modelos, mas respeitando a realidade interna do país.

VII. CONCLUSÃO

Na conclusão desta monografia buscaremos retomar os assuntos sintetizando, concluindo e relembando os pontos mais importantes tratados aqui e sua relevância para as disciplinas sociais.

O Estado é uma instituição ainda necessária para nossa sociedade. Além de formular leis, executá-las e julgar quem as transgride, desejando tornar possível a convivência harmônica dentro da sociedade, o Estado neste século veio a incluir nas suas funções a intervenção na economia, através de participações diretas e da regulamentação de alguns mercados, incluindo o de trabalho, e a formulação de políticas públicas atendendo aos anseios sociais.

Apesar de continuarmos – a sociedade de modo geral – exigindo do Estado que ele permaneça atuando nas áreas econômica e social, a crise fiscal que atingiu os Estados, no início dos anos 80, levou a uma discussão de reformulação integral desta instituição.

Os países inicialmente buscaram reformar suas administrações e reverter a crise fiscal. A tradicional idéia (liberal) de que o Estado deveria reduzir ao máximo sua

intervenção na economia e ser um Estado Mínimo pode ser expressada na frase mencionada pela ex-primeira-ministra inglesa Margareth Thatcher: “*rolling back the state*”. Dessa forma as privatizações e as reduções dos gastos governamentais foram as primeiras saídas. Porém, novas idéias foram surgindo e sendo amadurecidas de modo que não retornássemos a um Estado Liberal, mas sim que reconstruíssemos um Novo Estado. Mas, esta vontade está limitada de certa forma a capacidade financeira restrita do Estado, assim como a uma cultura política ainda imatura. Frente a essa limitação financeira do Estado, este chamou a sociedade a participar voluntariamente, especificamente administrando e oferecendo as atividades ligadas ao setor público (ou terceiro setor ou setor voluntário).

Embora os Estados tenham iniciado suas reformas na área fiscal e administrativa, a reforma política foi percebida também como essencial. Nesse caso a direção está sendo voltada para a criação de instituições legais e organizacionais que cobrem dos políticos, governantes e burocratas maior responsabilidade de suas ações.

Como existem diferenças econômicas, sociais, políticas e culturais entre os países, há que se fazer um estudo, uma investigação, para ser descoberto os problemas reais sofridos pelo Estado naquele país. A partir de então os governantes, junto a sociedade, devem tomar as medidas necessárias, e eficazes. Particularmente nos países da América Latina as dificuldades que o Estado enfrenta são maiores do que nos países avançados e as origens do problema diferentes. Isso deve ser levado em consideração nas propostas de reforma.

Para finalizar, o novo modelo do Estado proposto – Gerencial – não resolve

todas as dificuldades enfrentadas pelo governo, principalmente a questão do *rent-seeking*. E, além disso, o Estado Gerencial também apresenta falhas e que devem ser estudadas e corrigida para que posteriormente não tenhamos que enfrentar problemas maiores.

Embora o processo político dificulte uma tomada de decisões racional e impessoal, o que limita em muito que o Estado atue da melhor forma possível, ou seja maximizando a utilidade de seus recursos (eficiência) e redistribuindo eqüitativamente as riquezas (eqüidade), devemos permanecer estudando esta instituição e colaborando para o seu aperfeiçoamento.

VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz, *O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: Um Breve Estudo sobre a Experiência Internacional Recente*, Escola Nacional de Administração Pública, Cadernos ENAP, nº 10, Brasília, abril, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*, Revista do Serviço Público, Vol. 120, nº 1, Brasília, jan-abr, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, *A Reforma do Estado dos Anos 90 : Lógica e Mecanismos de Controle*, Artigo apresentado à II Reunião do Círculo de Montevidéu, Barcelona, abril, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, *Estratégia e Estrutura para um Novo Estado*, Texto Apresentado à Assembléia Geral Resumida da ONU, Nova York, abril, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, *Reconstruindo um Novo Estado na América Latina*, Intervenção na Conferência “Os Novos Caminhos da América Latina: Estado, Mercado e Equidade”, Montevidéu, outubro, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C., *A Reforma do Estado*, Texto do discurso de posse no MARE, Brasília, janeiro, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C., MARAVALL, J. M. e PRZEWORSKI, Adam, *Economic Reform in New Democracies*, Cambridge University Press, 1993.

BRUNNER, K., *Reflexões em Torno da Economia Política do Governo: O Persistente Crescimento do Governo*, Edições Multiplic, Vol. 2, nº 1, outubro, 1981.

DINIZ, Eli, *Governabilidade, Governance e Reforma do Estado: Considerações sobre o Novo Paradigma*, Revista do Serviço Público, Volume 120, nº 2, Brasília, maio-ago, 1996.

DORNBUSCH, R. & FISHER, S., *Macroeconomia*, McGraw-Hill, 2ª edição, São Paulo, 1991.

GRAEF, Aldino, *A Nova Fase do Capitalismo e o Estado*, Cadernos ENAP – Reforma do Estado, Volume 2, nº 4, Brasília, dezembro, 1994.

GRAU, Nuria Cunill, *A Rearticulação das Relações Estado-sociedade: em busca de novos significados*, Revista do Serviço Público, Volume 120, nº 1, Brasília, jan-abr, 1996.

MELO, Marcus André, *Governance e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal*, Revista do Serviço Público, Volume 120, nº 1, Brasília, jan-abr, 1996.

OSBORNE, D. e GAEBLER, T., *Reinventando o Governo*, MH Comunicações, Brasília, 1994.

PRZEWORSKI, Adam, *Capitalismo e Social Democracia*, Companhia das Letras, São Paulo, 1989.

RODRIGUES, Rodrigo Augusto, *Os Argumentos da Regulamentação e da Desregulamentação e a Experiência Brasileira com o Programa Nacional de Desregulamentação*, Cadernos ENAP – Reforma do Estado, Volume 2, nº 4, Brasília, dezembro, 1994.

RODRIK, Dani, *Understanding Economic Policy Reform*, Journal of Economic Literature, Vol. XXXIV, março, 1996

SHEPHERD, Geoffrey e VALENCIA, Sofia, *Modernizando a Administração Pública na América Latina: Problemas Comuns sem Soluções Fáceis*, Revista do Serviço Público, Vol. 120, nº 3, Brasília, set-dez, 1996.

STIGLITZ, Joseph E., *Economics of the Public Sector*, 2ª edição, New York, 1988.

WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Economica, 1ª edición en español, México, 1944.

