

CRISE NO SÉCULO XXI: POR UMA NOVA AGENDA DE REFORMA DO ESTADO

FREDERICO LUSTOSA DA COSTA¹

AUGUSTO PAULO CUNHA²

AINDA ESTÁ POR SER DEVIDAMENTE AVALIADA a extensão da crise econômica global e seu impacto sobre os Estados nacionais. Entretanto, desde logo, já se pode perceber uma mudança significativa no escopo da intervenção do Estado no domínio econômico.

Além da ampliação dos investimentos públicos, para enfrentar a crise, governos de diferentes matizes ideológicos têm buscado estabelecer uma regulação mais rígida dos mercados, retomar políticas de fomento, adquirir participações em empresas financeiras e realizar investimentos diretos no setor produtivo. Não se sabe por quanto tempo essas políticas vão se manter. Assim, a principal questão é saber se o Estado que emergirá depois do abalo será diferente daquele que se vinha desenhando desde os anos 70 do século passado. Mesmo que não haja clareza com relação a isso, os desafios já estão postos.

Este trabalho discute alguns desses desafios. Seu propósito é contribuir para o estabelecimento da administração de reformas que permita balizar novas estratégias de intervenção, superando antigos problemas, evitando repetir os erros do passado recente e criando salvaguardas contra novas distorções.

O trabalho está dividido em três partes principais. A primeira parte define os contornos da crise econômica que atingiu o mundo globalizado, a partir de 2007. A segunda parte faz um breve balanço das reformas

¹ Professor titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas, e-mail: frederico.lustosa@fgv.br.

² Pesquisador do Instituto Brasileiro de Administração Pública e Apoio Universitário do Rio de Janeiro (IBAP-RJ).

gerencialistas e busca extrair lições dessas experiências. A terceira parte propõe-se a delinear o esboço de uma concepção de administração de reformas para a década que se inicia.

Crise e castigo

A recente explosão da bolha do mercado de hipotecas imobiliárias de alto risco contaminou todo o sistema financeiro, ameaçando-o com falências em cascata e trazendo queda nas bolsas, retração da demanda e forte desaceleração econômica. Tanto para amenizar o risco sistêmico quanto para reduzir os efeitos da retração econômica, o Estado foi chamado a intervir, seja por meio de instrumentos tradicionais de política monetária, como a taxa de juros, seja mediante ação direta no mercado, garantindo a oferta de crédito e comprando participação acionária, não só em empresas financeiras, mas também em companhias produtoras de bens e outros serviços. É a volta do Estado ao centro da vida econômica e social.

Mas o que significa isso?

A compreensão da crise atual requer um exame em perspectiva histórica, que considere os ciclos econômicos e os processos que emergiram com a depressão dos anos de 1930 e que culminaram com a gênese da crise dos anos de 1980.

Quais têm sido as transformações do papel do Estado?

O choque do petróleo, nos anos de 1970, assinalou um ponto de inflexão na curva de crescimento das taxas de lucro das grandes empresas transnacionais, contribuindo para aprofundar o esgotamento dos benefícios decorrentes do modo de regulação fordista, no tocante à acumulação de capital.

A regulação fordista, baseada na distribuição mais solidária dos ganhos de produtividade na indústria, comércio e serviços, entre capitalistas e trabalhadores, fora o encaminhamento encontrado, a partir da derrocada da regulação concorrencial, em 1929, para sustentar um crescimento contínuo da produção e da renda nos países centrais.

Caminho conquistado não sem muitas lutas e o qual só se viabilizou quando o Estado, com o apoio de setores do grande capital financeiro e industrial, pôde impor um novo sistema de instituições econômicas, sociais e políticas viabilizadoras de uma acumulação sustentável.

A crise de demanda, fulcro da crise de 1929, não pôde ser solucionada por meio do livre jogo de mercado. A destruição criadora, na qual

empresas mais resistentes e inovadoras emergiam da crise como hegemônicas, que aparentemente funcionara bem entre 1848 e 1929, só poderia funcionar agora mediante a intervenção direta do Estado. Tal intervenção, no entanto, envolvia o apoio das classes médias e dos trabalhadores, os dois grupos mais afetados pelo desastre.

Obter o apoio desses grupos, antes reféns da expansão capitalista gerada nas grandes empresas, mostrava-se vital. Sentindo-se abandonadas à própria sorte por seus governos, desarvorados com a persistência da crise e a ineficácia das soluções liberais, convergiam em número crescente para agremiações e partidos políticos antidemocráticos e antiliberais. Estes apontavam a ganância dos grandes financistas e industriais como causas e insistiam no abandono do mercado, a ser substituído pelo planejamento autoritário emanado de um Estado central onipresente.

Por outro lado, sem o consentimento destes setores sociais e sua adesão incondicional, seria inviável sustentar um novo modo de acumulação, no qual as grandes empresas continuassem como eixo dinâmico, mesmo que, para isso, precisassem de abrir mão de sua plena autonomia em favor da correção estatal. Melhor perder os anéis do que os dedos.

O novo modo de regulação torna-se hegemônico, após o fim da Segunda Guerra, e seus principais aspectos são a produção e o consumo de massa, ou seja, em larga escala, para atender a mercados em expansão.

A chave do modelo é a cientificação do trabalho, por meio da adoção de uma divisão tayloriana das atividades e a incorporação de máquinas e equipamentos ao processo produtivo. Os ganhos de produtividade tornam-se possíveis quando os bens e serviços são padronizados, homogêneos, passíveis de produção em séries muito grandes.

Para garantir a demanda agregada, os ganhos de produtividade permitem, de um lado, os investimentos para reposição de fatores produtivos; de outro, a redução nos preços dos bens e serviços, aumentando os salários reais. Acordos patrocinados pelo Estado asseguram, também, o repasse aos trabalhadores de algumas parcelas adicionais dos ganhos de produtividade, seja sob a forma de salários mínimos, seja com a indexação de salários aos preços, dando sustentação à demanda em períodos de alta relativa dos preços.

O Estado garante ainda: *a*) a reposição da força de trabalho qualificada mediante aplicação de recursos em educação e saúde coletiva; *b*) a manutenção dos níveis de consumo em épocas de recessão, mediante transferências

de renda aos desempregados; *c*) investimentos diretos ou gastos em infraestrutura, liberando recursos dos capitalistas para a produção ou estimulando a oferta; *d*) expansão do consumo do governo, estimulando tanto a oferta como a demanda agregadas; *e*) criação de acordos multilaterais de regulação do comércio e das flutuações do câmbio, favorecendo a criação de um mercado global de trocas de bens e serviços.

Círculo virtuoso, o qual pode ser mantido desde que haja expansão continuada da demanda total, assegurando valorização crescente das mercadorias e dos ganhos de produtividade.

Ora, o mundo pós-guerra oferecia condições ideais para isso; não apenas em função da existência de grandes contingentes populacionais, em áreas periféricas, ainda não incorporados ao consumo de bens e serviços produzidos nos países centrais, como pela existência, nos próprios países centrais, de uma demanda reprimida de setores populacionais antes excluídos, seja pela pauperização, advinda com a crise de 1929, seja por não receberem um quinhão mais satisfatório dos ganhos de produtividade, durante o capitalismo concorrencial.

Bens e serviços antes acessíveis apenas aos grupos sociais mais ricos, dentre eles automóveis, energia elétrica, utensílios domésticos, vestuário, eletrodomésticos e outros puderam ser incorporados à pauta de consumo regular da maioria da população dos países centrais e a percentagens menores, porém, ainda assim, relativamente expressivas, dos países periféricos.

A regulação fordista, cuja denominação representa uma homenagem à percepção de Henry Ford sobre a importância de aumentar os ganhos reais de seus operários, a fim de que pudessem comprar os automóveis que produziam, foi a chave dos “anos gloriosos” de crescimento da acumulação de capital, entre o fim da Segunda Guerra e meados dos anos de 1970.

As instituições desse modo de regulação começam a se mostrar inadequadas a partir do momento em que a expansão da demanda agregada se desacelera nos países centrais. Satisfeita a demanda reprimida de seus trabalhadores, agora parte de suas classes médias, inaugura-se, nesses países, uma fase de demanda menos elástica de reposição. Resultado, a obsolescência de plantas fabris voltadas para a produção em massa de produtos estandarizados e uma redução paulatina dos lucros, por força da pressão dos salários e dos tributos sustentadores do consumo e investimentos estatais.

O melhor dos mundos possíveis começa a desmoronar. O crescimento contínuo dos anos dourados permitira um fortalecimento ainda não

imaginado nas dimensões das empresas mais bem-sucedidas, rompendo seus vínculos estritamente nacionais e criando gigantes com atuação em múltiplos países. As trocas de mercadorias e os fluxos financeiros dentro dessas empresas e entre elas adquirem importância cada vez maior em termos econômicos. As economias nacionais, com seus regulamentos e exigências, transformam-se num entrave a esses fluxos e as possibilidades de uma acumulação de capital em escala global.

O desenvolvimento das forças produtivas passava a requerer mudanças radicais. A produção teria de ser flexibilizada para adaptar-se, com tempestividade, às flutuações na demanda; a standardização precisava dar lugar à customização, ou seja, produção seriada, mas em lotes menores, destinadas a consumidores específicos em diferentes mercados; os investimentos precisavam ser redirecionados com maior velocidade, a fim de aproveitar oportunidades oferecidas por diferenças nos custos dos fatores produtivos entre diferentes países; os fluxos financeiros ligados à produção e comércio transnacionais precisavam ser liberados; a possibilidade de valorização dos ativos financeiros tinha de ser garantida, em escala global, para ampliar as taxas de lucro em momentos de sua redução na esfera da produção.

O modo de regulação dominante entra em crise, uma vez que não mais pode garantir a regularidade da acumulação nas condições exigidas pelo desenvolvimento das forças produtivas. O resultado, o combate aos pressupostos e instituições do Estado de Bem-Estar e de suas adaptações nos países periféricos, como o nacional-desenvolvimentismo de matiz cepalino:

A crise nada mais é do que uma ruptura na relação biunívoca entre regime de acumulação e modo de regulação. Em outras palavras, uma grande crise econômica ocorre *lato sensu* quando o modo de regulação dessa economia não mais assegura a estabilidade de seu respectivo regime de acumulação. Fazem-se necessários novos arranjos nessa economia, a fim de que a articulação entre esses dois conceitos volte a se harmonizar. Assim, pode-se afirmar que a saída da crise deverá necessariamente levar em conta o desenvolvimento de um novo modo de regulação e de um novo regime de acumulação (Conceição, 1987, p. 157).

O novo regime de acumulação tem, no entanto, características bem diferentes em relação ao anterior, fundado no crescimento sustentado da demanda agregada. Trata-se de um regime comandado pela financeirização do capital, em dimensões jamais observadas em períodos pretéritos do capitalismo:

O seu atributo central é um processo amplamente referido como *financeirização*, que Epstein definiu como “[. . .] o aumento do papel dos motivos financeiros, mercados financeiros, atores financeiros e instituições financeiras nas operações das economias nacionais e internacionais (Guttman, 2008, p. 12).

Nesta forma assumida pela acumulação, as empresas precisam valorizar seus ativos em curtíssimo prazo, a fim de atender a imposições dos acionistas, bem como distribuir dividendos e lucros, mesmo com prejuízo ao reinvestimento produtivo. Na verdade, o que importa é o lucro obtido com a valorização financeira e não mais o resultante de aumentos contínuos e crescentes da realização de mercadorias:

No plano da empresa, a financeirização refere-se, sobretudo, à dominação da *maximização do valor ao acionista* entre os objetivos corporativos. Esta alteração aconteceu com a emergência de tipos diferentes de fundos (fundos de pensão, fundos mútuos e, mais recentemente, fundos de *hedge*) que reúnem investidores menores para obter benefícios de escala (melhor diversificação, mais informações, menores custos de transações, etc.). . . Sujeitados desta maneira à pressão intensa do mercado, os gerentes priorizam os resultados de curto prazo em vez de atividades de longo prazo, que seriam muito mais produtivas para o crescimento, como pesquisa e desenvolvimento, renovação de fábricas e equipamentos, capacitação técnica da força de trabalho e cultivo de relações duradouras com os fornecedores. As fusões e aquisições são o método de crescimento predileto em detrimento do investimento em recursos adicionais e novos de maior produção (Guttman, 2008, p. 12).

Para atender ao novo regime de acumulação, um novo modo de regulação com base, dentre outros, nas seguintes dimensões:

— desregulamentação dos mercados, notadamente o financeiro e de trabalho, tornando imperativo reduzir a intervenção do Estado no domínio econômico;

— precarização do trabalho, mediante a substituição de trabalho vivo por trabalho morto, e a adoção de métodos de gestão flexíveis, com a consequente redução de salários reais e níveis de emprego;

— transferência de ativos ou serviços estatais, em esferas de maior valorização financeira do capital, para empresas privadas.

Em suma, cuida-se de assegurar a valorização do capital, em sua forma de capital financeiro, em detrimento da produção. Três características dominam o novo modo de regulação e de reprodução do capital, a partir dos anos de 1970: a redução dos ciclos longos de crescimento, substituídos por ciclos curtos, de modo desigual entre os diferentes países ou regiões, com taxas bem inferiores às médias globais observadas durante os anos dourados; a intermitência de bolhas financeiras especulativas com efeitos perversos sobre a economia real e a assunção de um Estado “cada vez menos da macroeconomia do emprego e da renda. . . para um Estado da macroeconomia da riqueza financeira” (Braga, 2009, p. 93).

Nesse novo regime de produção, os verdadeiros protagonistas da atividade econômica são os bancos de investimentos, fundos de pensão, fundos mútuos e fundos de *hedge* e de participações. Todos mais preocupados com a obtenção de ganhos imediatos de curto prazo do que com o crescimento de produção e emprego ou a distribuição mais equitativa da riqueza. Esta, ao contrário do período do Estado de Bem-Estar, tende a ser, cada vez mais, concentrada nos estratos sociais que têm acesso à riqueza financeira:

Temos presenciado um declínio constante da porção dos lucros retidos para reinvestimento e um aumento concomitante na porção dos lucros pagos a acionistas na forma de dividendos. Os credores obtêm os seus pagamentos de juros e os intermediários financeiros, suas taxas e comissões. Somemos a isto os ganhos de capital e começaremos a perceber que os rendimentos financeiros aumentaram de forma contínua como parcela do total, obrigando os industriais a forçarem maiores lucros à custa da estagnação, muitas vezes com redução da parte salarial. Esta redistribuição de partes do rendimento funcional de salários pela transferência do lucro industrial para o

rendimento financeiro está vinculada à alteração paralela da distribuição da renda favorável aos mais ricos, nas mãos dos quais a maior parte dos ativos financeiros está concentrada, bem como uma distribuição ainda mais desigual da riqueza, uma tendência geral nas nações mais industrializadas. Claro, a porção em declínio da parte salarial foi, durante o último quarto de século, compensada pelas taxas de poupança em declínio e o aumento dos níveis da dívida do consumidor, outro aspecto importante da dinâmica de crescimento no capitalismo dirigido pelas finanças (Guttmann, 2008, p. 14).

A busca incessante de ganhos financeiros, incentivada pela desregulamentação do mercado financeiro, acaba por estimular os ganhos especulativos, ou seja, aqueles totalmente desvinculados de atividades econômicas reais:

O capitalismo dirigido pelas finanças tem dado prioridade ao capital fictício, cujos novos condutos, como derivativos ou valores mobiliários lastreados em ativos, estão a vários níveis de distância de qualquer atividade econômica real de criação de valor. Nessa esfera, o objetivo principal é negociar ativos em papel de forma lucrativa para obter ganhos de capital, uma atividade mais bem-definida como *speculação*. Muitos desenvolvimentos recentes das finanças, como a securitização, a explosão em volume de negociação de derivativos, a disseminação de fundos de *hedge*, compras maciças de valores mobiliários por bancos, etc., devem ser compreendidos por este ângulo (Guttmann, 2008, p. 22).

Nessa economia do valor-dinheiro ou valor-papel, o reino de Ponzi, qual a função reservada ao Estado? Segundo os defensores do novo regime de produção de riqueza, compete ao Estado tornar-se mínimo no que diz respeito à solidariedade social e elevação dos níveis sustentados de emprego e renda, porém máximo, em intervenção, para proteger a valorização dos ativos financeiros da iliquidez e da insolvência:

O Estado passa em pleno auge neoliberal a ser o garantidor, o corregulador, o orquestrador da macroeconomia da riqueza financeira por meio da macroestrutura financeira público-privada. Antes o

Estado assegurava os lucros produtivos codinamizando a demanda efetiva. Agora, com a fiscalidade aprisionada, afastada daquela função, as finanças públicas, a gestão fiscal e a gestão monetária passam a ser elementos públicos fundamentais da própria reprodução da macroeconomia da riqueza financeira. Não é o Estado mínimo, é o Estado máximo ou pleno na reprodução da riqueza financeira, da riqueza abstrata. . . Na alta especulação o império do mercado; e na baixa, o socorro do Estado (Braga, 2009, pp. 93, 96).

A ocorrência de crises intermitentes nos mercados financeiros confirma que os Estados nacionais aceitaram esse papel coadjutor da financeiraização. Coube-lhes, contando com apoio eventual do FMI e do Banco Mundial, intervir nas crises do Japão (1990), México (1994), Coreia do Sul (1997) e Argentina (2001), dentre outras, multiplicando gastos com a sustentação da riqueza financeira, a fim de evitar ou minimizar crises sistêmicas de maior escala e profundidade, produzidas pela especulação:

Os dados acerca do custo fiscal das crises, entre 1977 e 1995, são expressivos. O do Japão é estimado em 20% do PIB, contando a partir de 1992 para enfrentar a estagnação deflagrada com a desvalorização de riqueza posterior à especulação da bolsa de valores e de imóveis. Na Noruega, entre 1987/1993, o custo chegou a 8% do PIB; na Espanha, 1977/1985, a 5,6% do PIB; na Suécia, 1991, 4,0% do PIB; nos Estados Unidos, 1981-1991, 3,2% do PIB (Braga, 2009, p. 91).

A crise mais recente, iniciada nos Estados Unidos, ameaça transformar-se em uma crise sistêmica em larga escala, obrigando os Governos a agirem com auxílios sem precedentes para salvaguardar a riqueza financeira. Diferente das crises anteriores, esta se iniciou nos países centrais, levando de roldão antigas e aparentemente sólidas organizações, tanto financeiras quanto industriais, e aumentando o desemprego nos EUA e levando sua economia à recessão.

Ressalte-se que, contrariamente ao ocorrido em 1929 e malgrado o desejo de alguns, existem, hoje, mecanismos de intervenção governamentais e mesmo multilaterais, os quais tornam muito difícil a propagação descontrolada da crise, principalmente a ponto de provocar rupturas

violentas do regime de produção e de seu modo de regulação. Herança do capitalismo de Bem-Estar preservada pelo capital financeiro para sua salvaguarda.

Verdade que, numa aparente retomada de princípios keynesianos, os Governos estatizaram empresas e despenderam grandes recursos para garantir a liquidez de instituições financeiras próximas da insolvência. Isso foi realizado sob a capa ideológica da proteção aos trabalhadores e consumidores, embora pareça mera repetição, em nível de maior volume de gastos, das intervenções ocorridas durante a década de 1990.

Parece haver disposição favorável dos governos para regulamentar melhor o mercado e impedir os abusos especulativos. As propostas de revisão de políticas fiscal e monetária e de geração de renda e emprego, pelo recém-empossado governo norte-americano, também sinalizam a vontade de interromper a financeirização e instaurar um novo regime de produção e modo de regulação voltado para a macroeconomia da produção efetiva. Mas o quanto dessa disposição ou vontade converter-se-á em ação transformadora, ainda é demasiado cedo para saber:

A pergunta relevante é a seguinte: terá começado um processo profundo de redefinição da regulação do sistema? Ou apenas mudanças paliativas ocorrerão e o padrão persistirá o mesmo? As reformas necessárias demandam limites à concorrência financeira que está na raiz da multiplicação dessa riqueza de papel. Requerem a criação de disciplina financeira internacional. Isso implica impor limites a muito do que aparecia como virtude: autorregulação dos atores e mercados financeiros, securitização, derivativos, altos níveis de alavancagem, organizações como supermercados financeiros, permissividade quanto às inovações financeiras. . . os Bancos Centrais e os governos fizeram e farão o que for necessário para salvar suas economias capitalistas em crise sistêmica. Quanto a estabelecer um capitalismo regulado, já é outra conversa difícil, tensa, de duração indeterminada e talvez inconclusa (Braga, 2009, p. 98).

Independente do resultado final, vai se estabelecendo o consenso de que o regime de produção baseado na financeirização e o modelo de Estado por ele preconizado são disfuncionais à própria sobrevivência do modo de produção capitalista e às relações sociais por ele conformadas.

A insatisfação de variados setores das classes médias e dos trabalhadores dos países centrais com a ajuda fornecida às empresas insolventes só pode ser contida mediante promessas de investimentos estatais na regulação das atividades financeiras e na geração de empregos e renda. Considerando que o regime de produção da financeirização do capital é intrinsecamente incompatível com o crescimento sustentado da renda e do emprego, o atendimento dessas promessas só poderá ser efetivado com uma mudança radical do regime de produção, mesmo que isso venha a se mostrar um processo demorado.

De qualquer forma, será muito difícil continuar acreditando na ideologia administrativa que procurou dar forma e conteúdo à subordinação do Estado ao regime de produção. O futuro da *New Public Management* e de suas contrafações, em diversos países, já não é tão seguro quanto antes, sobretudo porque seus resultados práticos ficaram bem aquém dos esperados ou propalados pelos adeptos da NPM.

Lições da reforma gerencialista

O regime de produção baseado na financeirização foi ideologicamente respaldado por escolas de economia neoclássicas e por seus êmulos nos campos da sociologia, política e administração pública. Neste último campo, em particular, ocorreu forte despolitização da abordagem teórica e conceitual, em favor de teses e postulados economicistas.

O fruto desse esforço de defesa de submissão do Estado e de seu aparelho à economia do capitalismo financeirizado foi a *New Public Management* — NPM, ou gerencialismo. No Brasil, o receituário da NPM adquiriu variados nomes — reforma gerencial, administração gerencial, modelo estrutural de gerência pública, choque de gestão, governo matricial — todos referenciados a um mesmo ideal: despolitizar as relações Estado-Sociedade, transformando-as de arena de negociação de interesses em esfera de aplicação tecnocrática de instrumentos de gestão copiados das organizações privadas.

Trata-se de aplicar ao Estado o que seria o apanágio das grandes empresas líderes do mercado, substituindo o modelo burocrático de pensar e agir pelo modelo gerencial. Em outras palavras, caberia internalizar no mundo da administração pública o etos e as práticas do mercado. No fundo, isso quer dizer: o Estado intervencionista e regulador morreu; viva o Estado modelado pela lógica do mercado.

Claro que não se podem rejeitar todos os instrumentos de gestão preconizados pelos gerencialistas, desconsiderando seus possíveis méritos no tocante a resultados e melhoria de procedimentos de trabalho do aparelho de Estado. O problema está em considerá-los como técnicas ou métodos neutros, dissociados das representações e teorizações sobre o mundo social que constituem seu substrato:

De fato, muitos acreditam que a reforma gerencial não tem ideologia, que é pragmática. Mas seu pragmatismo é ele mesmo uma ideologia “racionalizadora” que quer colocar a política em segundo plano, que quer escamotear os interesses e os conflitos distributivos existentes na sociedade (Costa, 2007, p. 4).

Há muita diferença entre aplicar métodos pautados na concepção do *homo economicus*, mito em torno do qual se constroem as teses econômicas liberais e neoliberais e a NPM, e aplicá-los ou desconstruí-los, se necessário, para possibilitar a criação de espaços organizacionais no setor público, nos quais predominem a valorização dos servidores e da cidadania ativa; a negociação de conflitos por meio do diálogo mediado por instituições políticas representativas; o julgamento ético de meios e fins da ação estatal; a submissão dos interesses individuais ou de grupos preferenciais aos interesses coletivos.

O receituário da reforma gerencial no Brasil e sua práxis conflitam com esses princípios, pois tendem a enfatizar um etos gerencialista calcado na lógica de mercado, no qual a busca de resultados, segundo critérios técnicos e supostamente neutros, pode ser prejudicada pela interferência de políticos defensores de interesses paroquiais e por burocratas públicos apegados às normas e procedimentos do antigo Estado regulador e intervencionista:

A reforma se pretendia pragmática e, portanto, deixava de lado a dimensão política. Proclamava-se que não tinha ideologia. Certamente, tinha uma ideologia gerencialista, que põe a dimensão da gestão acima de qualquer consideração sobre justiça, distribuição e equidade. A gestão é muito importante. Todos sabem que é necessário melhorar os mecanismos operacionais, os sistemas administrativos, os modelos de gestão do setor público. Mas a gestão não resolve

todos os problemas. Há conflitos distributivos dentro das sociedades, que só se podem resolver politicamente. É preciso concertar decisões, construir objetivos consensuais para alcançar resultados sociais importantes (Costa, 2007, p. 7).

Assim, a reforma gerencial, no caso brasileiro, assumiu a forma de desmantelamento da máquina pública, mudanças de estruturas organizacionais, racionalização das atividades de gestão de meios e de gastos com pessoal. Mudanças muito mais adjetivas no que diz respeito à Administração, visando o ajuste fiscal, do que substantivas, no sentido de democratizar as relações Estado-Sociedade, reinventando o Estado para pô-lo verdadeiramente a serviço da cidadania.

Em outros países, estudos recentes (Matias-Pereira, 2008) apontam para a reversão de expectativas em torno da reforma gerencial, a qual se mostrou não apenas incapaz de corrigir antigas distorções do serviço público civil, como também de apresentar desempenho satisfatório no que se refere a efetiva melhoria nos níveis de satisfação da Sociedade com a ação do Estado:

Existem evidências de que o modelo de reforma administrativa implementado. . . sob a ótica neoliberal, não se mostrou capaz de resolver adequadamente os problemas da administração pública. A experiência da reforma administrativa que vem sendo implementada na Grã-Bretanha mostra que a reforma naquele país não tem fim. Apesar da intensa reforma gerencial realizada, nas duas últimas décadas, os resultados não podem ser aceitos como satisfatórios. . . Por sua vez, as inúmeras reformas administrativas implementadas na França evidenciam que houve mudanças, mas os elementos de continuidade, como a centralização dos *grands corps* e seu tipo particular de profissionalização tecnocrata, ou a força política dos sindicatos do serviço público, continuam presentes. A mudança negociada, seja incremental ou gradual, tem sido a norma na Alemanha, nos Países Baixos e nos Estados nórdicos. Existem indícios de que a NPM, na prática, tenha sido prejudicada pelo amadorismo dos seus proponentes no seu próprio campo de desempenho. Em teoria, a NPM está totalmente ligada à melhoria do desempenho — fazer os governos mais conscientes em relação a custos, eficientes, eficazes, compreensivos,

voltados à satisfação do cliente, flexíveis e transparentes. Na prática, porém, os esforços orientados para mensurar se realmente houve melhoria no desempenho ficaram muito abaixo do esperado. Isso pode ser constatado no caso britânico, onde o governo não realizou diversas avaliações no conjunto de reformas orientadas por desempenho. Uma avaliação, sob um prisma mais amplo, evidencia que houve mudança estrutural e uma evolução cultural nos países que deram mais impulso às ideias da NPM — Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido. Mesmo neles, fortes elementos de continuidade podem ser identificados, depois de mais de vinte anos de reforma, demonstrando que colaboraram muito pouco em termos de estabilidade ou satisfação (Matias-Pereira, 2008, pp. 79-80).

As principais lições a serem retiradas da experiência brasileira constituem, também, uma agenda para a reforma do Estado no Brasil, segundo um enfoque no qual se privilegia a democratização das relações Estado-Sociedade, e podem ser assim resumidas (Costa, 2007, p. 10):

— É necessário construir uma nova abordagem conceitual e axiológica para a reforma do Estado. Novas relações entre Sociedade, Estado e mercado geram a necessidade de estabelecer novas formas e mecanismos de governança;

— É preciso repolitizar o tema da reforma. Não se pode tratá-la como uma questão eminentemente técnica, desvinculada dos interesses presentes e sem o compromisso das forças políticas da sociedade, vale dizer, sem consequências políticas importantes. A reforma do Estado suscita questões de natureza distributiva e, portanto, conflitos de interesses entre diferentes grupos sociais. Não há solução técnica para problemas políticos;

— Os projetos de reforma devem introduzir a análise estratégica, desde o ponto de vista global, que define o projeto da sociedade, até os dos diversos setores, organizações e instituições que participam ou que sofrem as consequências das ações do projeto de modernização. Não se pode pensar um projeto de intervenção no aparelho do Estado, e nas suas relações com a Sociedade, sem um sentido de missão e sem um conhecimento aprofundado do ambiente em que se operam, dos interessados no seu êxito ou fracasso, das forças e fragi-

lidades da máquina em exame e dos mecanismos jurídicos, financeiros, operacionais e administrativos a serem acionados;

— Deve-se perseguir a descentralização responsável. Ou seja, transferir decisões e ações aos Estados federados, aos municípios, dotando-os de recursos e de capacidades para realizá-las. Não se pode persistir na centralização em países das dimensões do Brasil. O braço do Estado nacional não é suficientemente longo e eficaz para chegar a todas as regiões do país, garantindo a ordem igualitária e a prestação de serviços públicos essenciais. Por outro lado, a descentralização administrativa é complementar à descentralização política. Em cada sistema setorial, é preciso deslocar os centros de decisão para as unidades operacionais encarregadas de prover bens e serviços, aproximando decisões de ações;

— A reforma deve promover a integração horizontal e vertical, ou seja, a articulação das ações entre os níveis de governo (federal, estaduais e municipais) e entre os diferentes setores sociais envolvidos numa política pública. Organizações do Estado, da Sociedade (civil) e do Mercado formam redes de agentes sociais que interagem entre si e influenciam a construção das políticas públicas. Vencer o desafio da intersetorialidade contribui para tornar mais efetivas as políticas públicas;

— Sem perder de vista a dimensão política da definição dos objetivos das políticas públicas, a reforma deve continuar buscando adotar a gestão por resultados, de sorte a ordenar prioridades, relacionar meios e fins, aumentar o comprometimento (através da “contratualização” de resultados), favorecer o controle e assegurar a “responsabilização” dos dirigentes;

— Finalmente, o processo da reforma requer que se busque construir a concertação política necessária ao sucesso do projeto de modernização. A busca do consenso começa com a comunicação adequada para que os atores possam entender a reforma, e contribuir para que esta realize seus objetivos, passa pela negociação entre as partes interessadas e termina com a deliberação coletiva.

Considerações finais

A reforma gerencial tem se dado mais na esfera retórica do que no que se refere à efetividade de resultados. Em que pesem alguns avanços

pontuais, ela não se revelou capaz de promover a desejável mudança cultural no serviço público brasileiro, superando o patrimonialismo, o clientelismo, o personalismo e o autoritarismo presentes, desde a construção do Estado nacional no século XIX, no pensar e no agir do Estado e da Administração Pública.

Uma ênfase exagerada no tecnicismo das soluções e dos métodos empregados pelos reformadores pode ser apontada como um dos principais obstáculos à aceitação das mudanças propostas. A presunção tecnocrática pode encontrar eco em alguns setores saudosos dos tempos ditatoriais, mas ressoa mal entre os que observaram os resultados negativos de postura semelhante no passado brasileiro, ainda recente.

O importante, no entanto, é que não parece se tratar de uma ênfase secundária ou falha de comunicação, mas de um postulado inerente ao gerencialismo. Este embasado numa concepção dos indivíduos enquanto agentes dotados de racionalidade exclusivamente fundada no autointeresse e na busca de maximizar suas satisfações pessoais.

Em conformidade a essa concepção, toda a crença em um comportamento altruísta de políticos e servidores públicos, o qual os tornaria atores sociais capazes de buscar o bem comum, é inaceitável. O corolário é buscar na suposta racionalidade técnica da gestão o único caminho para a mudança.

Assim, a reforma já adquire, nos termos propostos pelos gerencialistas, um caráter autoritário, pois deverá ser empreendida, apesar de resistências “naturais” de agentes predispostos a rejeitá-la porque feriria seus interesses arraigados.

A alienação dos políticos e burocratas das decisões concernentes à reforma faz parte, também, de uma estratégia de negar a possibilidade de refutação das teses da NPM e de sua evidente relação, enquanto ideologia administrativa, com a defesa da submissão do Estado ao modelo de regulação do regime de financeirização do capital.

A crise do Estado neoliberal, em função da crise sistêmica do capitalismo financeirizado, impõe a necessidade de construir uma nova agenda reformista, escoimada das distorções e teses gerencialistas. No caso, essa nova agenda precisa retomar a concepção da Administração Pública não apenas como espaço organizacional, sujeito passivo de tecnologias de gestão fundadas no economicismo vulgar, mas como espaço político, no qual as decisões e as ações, por força de seu caráter redistributivo, precisam ser

objeto de consensos construídos por negociação entre grupos com diferentes crenças e valores sobre o mundo social.

Uma nova agenda deve, portanto, estar ancorada numa concepção do homem não como *homo economicus* da ideologia liberal, mas como animal político, ou seja, social, no sentido lato conferido pela filosofia aristotélica e pelos humanismos radicais.

A reforma do Estado antigereencialista deverá apoiar-se e ao mesmo tempo contribuir para reforçar o processo de democratização do Estado e da Sociedade. Democratização não no sentido das teorias elitistas da democracia, as quais rejeitam aprioristicamente a possibilidade de ampliar a cidadania ativa, mas de uma democracia efetiva, na qual todos possam de fato participar das decisões referentes ao uso e alocação dos recursos coletivos e a distribuição mais equitativa dos benefícios produzidos.

Trata-se de modelar uma agenda positiva para o Estado, a partir da qual este possa ser modificado a fim de contribuir para a defesa e consolidação dos direitos de cidadania:

A democratização do Estado diz respeito a todas as medidas voltadas para a mudança nas suas relações com a Sociedade, no sentido de afirmar-se como sustentáculo da ordem igualitária e fiador de direitos de cidadania. Essa dimensão é a grande esquecida nos processos de reforma. . . É verdade que é muito difícil atuar nessa dimensão, porque ela depende de mudanças na nossa própria cultura política, tornando-a mais impune ao clientelismo, ao mandonismo e à oligarquização e mais aberta à competição e à participação. Implica em intervenções no sistema político, no Poder Judiciário e no aparelho repressivo do Estado (Costa, 2000, p. 4).

Ao menos três dimensões precisam ser contempladas nesse processo de democratização efetiva do Estado, quais sejam a ampliação da oferta dos serviços estatais, a melhoria da comunicação entre Estado e Sociedade e a participação social na definição e execução das políticas públicas (Costa, 2000, p. 4):

— Em primeiro lugar, é preciso buscar formas de ampliar a oferta de serviços públicos, reduzindo o déficit e os custos impostos à população pelas filas, os atrasos e o mau atendimento. A administração

pública deve atender a todos igualmente, deve ser universal na prestação e equânime no atendimento. Como ela não pode fazê-lo, acaba por cobrar preços não monetários para reprimir a demanda. Aqueles que não podem pagar esses preços, como o tempo perdido nas filas, acabam por desistir do serviço. Democratizar o Estado é universalizar o acesso e abolir esses preços;

— Em segundo lugar, devem-se buscar, também, novas formas de comunicação biunívoca no sentido de que as ações tenham um sujeito universalmente reconhecido e um mesmo significado para o governo e para a sociedade. Ou seja, a comunicação eficaz cria condições para que a administração perceba as demandas comunitárias e se faça entender pela comunidade, de sorte a adotar, em proveito da quantidade e qualidade dos serviços públicos oferecidos, a perspectiva das clientelas;

— Em terceiro lugar, é possível criar mais oportunidades de participação e controle social sobre a gestão pública. . . Numa sociedade democrática, a participação é um valor em si mesmo, mas ela também é funcional à efetividade dos programas públicos.

Mais do que tudo, importa lutar, através da coesão de todos os grupos sociais interessados na reformulação das relações Estado-Sociedade para construir um novo Estado, capacitado a se tornar “um agente coordenador e incentivador do bem comum, segundo um projeto de desenvolvimento integral e sustentável calcado em valores como liberdade, justiça, equidade, solidariedade e participação popular direta” (Cunha, 2005, p. 7).

O esforço de reconstrução do Estado, no Brasil e na América Latina, comprometido pelo gerencialismo e pela incorporação desses países à economia de financeirização do capital, implica adotar, portanto, um novo paradigma de reforma, centrado na democracia social, política e econômica, cujos princípios mínimos mais relevantes podem ser, assim, explicitados (Cunha, 2005, pp. 12-3):

— Subordinar as políticas econômicas ao objetivo fundamental de reduzir as desigualdades sociais e a pobreza;

— Abandonar a perspectiva setorial na condução de políticas públicas em favor de uma perspectiva de gestão integrada e de formação e coordenação de redes de organizações estatais e da Sociedade Civil;

— Formular objetivos e metas claros e transparentes no que se refere ao combate à desigualdade social, a fim de permitir o monitoramento e avaliação do efetivo resultado das políticas e programas na melhoria da qualidade de vida dos grupos sociais mais pobres, bem como estimular e facilitar o controle social dessas políticas e programas;

— Comprometer os administradores públicos com os objetivos e metas de redução da desigualdade social, mediante mecanismos de incentivo, capacitação e responsabilização;

— Incentivar e garantir a participação dos grupos interessados em todas as etapas de gestão das políticas e programas, desde a concepção e desenho até a avaliação e validação dos resultados. Trata-se de assegurar que a luta contra a desigualdade se dê não somente no que se refere à obtenção de bens e serviços materiais (providimentos), mas de efetiva participação política, rompendo o isolamento e alienação desses grupos.

Os desafios estão postos. Importa iniciar o processo de criação desse novo Estado e nisso os administradores públicos latino-americanos deverão ter papel ativo, desde que abandonem a submissão aos ditames do gerencialismo e participem na construção, ao lado de outros grupos sociais, de uma nova doutrina de Administração Pública, alicerçada em crenças e valores humanistas e democráticos.

Esse esforço, dos administradores, de escolas e institutos de pesquisa em Administração Pública é ainda mais premente, pois a hegemonia da doutrina gerencialista acabou por se constituir em grave óbice à sua credibilidade entre os povos latino-americanos. A confiança depositada nos administradores, durante o nacional-desenvolvimentismo, graças ao seu decisivo engajamento no processo de transformação dos países do continente, foi substituída por desconfiança e até desprezo, em decorrência da tibieza, quase generalizada, em ceder de forma acrítica ao economicismo vulgar dos neoliberais e seus êmulos.

Cabe resgatar a credibilidade perdida, o que certamente exigirá muito empenho intelectual e revisão radical do discurso e das práticas administrativas no setor público. Limpar as estrebarias de Áugias do gerencialismo vale, portanto, a luta. Afinal, os povos latino-americanos há muito manifestam sua ansiedade em encontrar caminhos próprios, distantes da economia

liberal e da financeirização do capital. Resta compartilhar dessa luta, de forma humilde, despida da pretensão tecnocrática messiânica, pondo os administradores efetivamente a serviço da justiça, da solidariedade e da humanização do espaço público.

Referências

- BRAGA, José Carlos. Crise sistêmica da financeirização e a incerteza das mudanças. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 23, n.º 65, 2009.
- CONCEIÇÃO, Octavio A. C. Crise e regulação: a metamorfose restauradora da reprodução capitalista. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, vol. 8, n.º 1, 1987.
- COSTA, Frederico Lustosa da. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, Brasília, vol. 59, n.º 3, jul.-set. 2008.
- . Análise estratégica, reforma do Estado e políticas públicas. *Segundo Seminario Internacional sobre Modernización del Estado. Mejores Prácticas para un Mejor Gobierno*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 2007.
- . Por uma outra reforma do Estado: estratégias alternativas ao paradigma gerencialista. Texto da palestra proferida em 20-1-2000 no XXXVII Fórum Nacional de Secretários de Estado de Administração, realizado em Teresina-PI, nos dias 20 e 21 de janeiro de 2000.
- CUNHA, Augusto Paulo. Premissas e princípios da gestão social do Estado. *X Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile, out. 2005.
- GUTTMANN, Robert. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos estudos Cebrap*, São Paulo, n.º 82, nov. 2008.
- MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 42, n.º 1, fev. 2008.

Resumo

Ainda está por ser devidamente avaliada a extensão da crise econômica global e seu impacto sobre os Estados nacionais. Entretanto, desde logo, já se pode perceber uma mudança significativa no escopo da intervenção do Estado no domínio econômico. As propostas de revisão de políticas fiscal e monetária e de geração de renda e emprego sinalizam a vontade de interromper a financeirização e instaurar um novo regime de produção e modo de regulação voltados para a macroeconomia da produção efetiva. A compreensão da crise atual requer um exame em perspectiva histórica, que considere os ciclos econômicos e os processos que emergiram com a depressão dos anos 1930 e que culminaram com a gênese da crise dos anos 1980. O artigo discute alguns desses desafios. Seu propósito é contribuir para o estabelecimento de uma nova agenda de reformas que permita balizar novas estratégias de intervenção, superando antigos problemas, evitando repetir os erros do passado recente e criando salvaguardas contra novas distorções.

Palavras-chave: Crise global. Reforma do Estado. Gerencialismo.

Abstract

There is still no full account concerning the extent of the global economic crisis and its impact on national states. However, already noticeable is a significant shift in the scope of state intervention in the economic domain. Proposals for the revision of fiscal and monetary policies and for income and job stimulus programs suggest a greater willingness to interrupt the wave of financialization of the economy and to establish a new regime of production and mode of regulation, geared at the macro-economic management of production. Fuller comprehension of the current crisis requires a historical examination which takes into account the economic cycles and processes which emerged during the post-depression era and which culminated in the crisis of the 1980s. This article discusses some of these challenges. Its purpose consists of contributing to the establishment of a new agenda of reform capable of guiding new intervention strategies, overcoming previous problems, avoiding errors from the recent past and creating safeguards against new distortions.

Keywords: Global crisis. State reform. Managerialism. Democratic reform.