

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA**

**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

**REFORMA DO ESTADO:**

**UM DESAFIO**

**FELIPE REBOUÇAS DINIZ**

Matrícula nº 9414344-3

**ORIENTADOR:**

**JORGE VIANNA MONTEIRO**

Julho de 1998

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA**

**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

**MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO**

**REFORMA DO ESTADO:**

**UM DESAFIO**

**FELIPE REBOUÇAS DINIZ**

Matrícula nº 9414344-3

**ORIENTADOR:**

**JORGE VIANNA MONTEIRO**

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e não recorri para realiza-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.



Julho de 1998

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

“A modernidade é o inferno com ar-condicionado”

Octávio Paz

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO I</b> .....	<b>10</b>
<i>OS SENTIDOS DA REFORMA NO BRASIL</i> .....	10
<i>A REFORMA ADMINISTRATIVA</i> .....	13
<i>OS CONCEITOS DO 'NOVO ESTADO' BRASILEIRO</i> .....	14
<i>O NÚCLEO ESTRATÉGICO DO GOVERNO</i> .....	15
<i>AS AGÊNCIAS AUTÔNOMAS</i> .....	16
<i>AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS</i> .....	22
<i>O ESTADO E O MERCADO</i> .....	25
<b>CAPÍTULO II</b> .....	<b>29</b>
<i>O TAMANHO DO 'NOVO ESTADO' BRASILEIRO</i> .....	29
<i>EFICIÊNCIA E INSTABILIDADE INSTITUCIONAL</i> .....	42
<b>CAPÍTULO III</b> .....	<b>50</b>
<i>ESTABILIZAÇÃO E REFORMA DO ESTADO</i> .....	50
<i>A ESTABILIZAÇÃO E O 'NOVO' ESTADO BRASILEIRO</i> .....	56
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>61</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>67</b>

## INTRODUÇÃO

O Brasil atravessa um período importante em sua história, um momento de retomada da estabilidade econômica, de consolidação e aprofundamento da democracia, e de posicionamento em um novo contexto internacional de economias e mercados globalizados.

O Estado brasileiro desde os tempos do Império, e principalmente a partir da década de trinta, tem realizado importantes e decisivas intervenções na economia do país, tanto na instituição de políticas macroeconômicas, quanto na atuação direta como agente promotor e fomentador do desenvolvimento.

Dada a grande importância da intervenção estatal na economia brasileira, torna-se pertinente um estudo da Reforma do Estado que está sendo posta em prática atualmente. Faz-se importante entender a forma e o funcionamento do 'Novo' Estado, ou seja, seu tamanho, suas atribuições e seu grau de intervenção e regulação na atividade econômica. Ao mesmo tempo, parece fundamental relacionar os aspectos deste

'Novo' Estado à manutenção de um quadro macroeconômico estável. Torna-se importante, uma investigação sobre capacidade das transformações estruturais favorecerem ou não o desenvolvimento de uma economia estável.

Pretende-se aqui explicitar o sentido da Reforma no Brasil, buscando compreender como funcionarão os novos processos estatais de decisão, intervenção e regulação. Assim será necessário um bom entendimento do papel e das atribuições de cada um dos novos setores do Estado. Será dada especial atenção às vantagens e desvantagens inerentes ao processo de implementação de uma forma de administração gerencial ao setor público brasileiro.

Dentro deste contexto, é importante se perceber que a implementação das 'reformas', diferentemente do que pode parecer à primeira vista, não terá o simples caráter de reduzir o tamanho do Estado. A autonomia dada às novas agências estatais e para-estatais, a privatização de uma série de serviços públicos, juntamente com o saída do Estado de setores onde ocorrem perceptíveis falhas de mercado e/ou externalidades, vai obrigar o poder público a exercer um importante papel regulador. Será necessária a criação de uma enorme quantidade de leis, que regulem e controlem o funcionamento de tais atividades, desenvolvidas a partir de agora por entidade privadas e 'neo governamentais'. Desta

forma, pode-se notar que a intenção de deixar o Estado mais 'leve', mais eficiente e capaz de atender melhor às demandas sociais, pode não ser concretizada. Na tentativa de construir um Estado mais 'leve' e ágil, pode-se tornar necessária a criação de toda uma legislação específica. Assim, é possível ocorrer uma intervenção mais pesada e imperativa que a atual, causando claros efeitos à eficiência da economia.

Ao mesmo tempo deve-se lembrar, que a reforma do Estado brasileiro se desenvolve dentro de um ambiente de instabilidade institucional. A existência de um poderoso instrumento de legislação à disposição do Poder Executivo como a emissão de Medidas Provisórias, possibilita bruscas alterações no quadro institucional. As regras do jogo político-econômico, então, não são suficientemente fixas: a alta burocracia pode alterar o caráter de sua atuação inadvertidamente. Desta forma, acrescenta-se mais um ingrediente à já difícil tarefa de se reformar o Estado. Torna-se também, mais complexa a análise da parceria entre o 'Novo' Estado e a sociedade.

Por fim, espera-se conseguir relacionar a implementação das reformas do Estado com a manutenção de um quadro de estabilidade econômica. Pretende-se analisar as possíveis ambigüidades que podem ser geradas pela forma de atuação estatal na atividade econômica. Adianta-se a possibilidade de

o 'Novo' Estado não conseguir criar condições estruturais para a consolidação da estabilidade econômica, ficando esta dependendo fundamentalmente de aspectos conjunturais.

É dentro deste contexto que se desenha esta monografia. Nas duas primeiras seções do Capítulo 1, tenta-se elucidar os sentidos da reforma no Brasil. Destaca-se a necessidade de redução dos déficits fiscais, e a tentativa de modernizar a forma de administração pública de estado brasileiro, com a substituição, sempre que possível, da forma de administração burocrática clássica, por princípios gerenciais. Ainda é realizada uma análise fatural da reforma administrativa aprovada pelo Congresso Nacional. Nas seções subseqüentes tenta-se caracterizar a estrutura organizacional no 'Novo' Estado. Destaca-se então, a análise do papel das Organizações sociais, e das Agências Autônomas, uma vez que grande parte da intervenção estatal na economia se dará por intermédio destas instituições.

O segundo capítulo se propõe a discutir o tamanho e a eficiência do Estado emergente. Discute-se o nível de intervenção do Estado na economia tendo em vista o crescimento relativo das funções estatais de regulação, fiscalização e, fomento dos mercados. Esta análise é realizada a partir da privatização dos serviços públicos, pois acredita-se que findado este processo, poderá se ter uma real noção do caráter intervencionista do Estado. No final do capítulo é

proposta uma discussão a respeito da eficiência do 'Novo' Estado, na qual se destacam as questões referentes a 'regulação sobre o regulador', e a instabilidade institucional, que são, em grande medida, condicionantes da eficácia da intervenção.

O terceiro e último capítulo tenta relacionar a Reforma do Estado e a estabilização da economia, Pretende-se analisar as possíveis ambigüidades que podem ser geradas pela nova forma de atuação estatal na atividade econômica, destacando a dificuldade que o 'Novo' Estado terá na criação de condições estruturais que favoreçam a estabilização econômica.

## CAPÍTULO I

### *Os Sentidos da Reforma No Brasil*

A crise econômica que assolou o país na década de oitenta é em grande parte atribuída à crise do Estado. Os constantes déficits fiscais do governo brasileiro aliados ao esgotamento da estratégia de estatização e a compreensão da ineficácia do modelo de intervenção estatal na economia seriam, em larga medida, os responsáveis pela queda do ritmo de crescimento econômico e pelas galopantes taxas de inflação, verificadas no decorrer das décadas de oitenta e noventa. A crise do Estado não pode ser considerada como um problema estritamente brasileiro, na Europa, e principalmente na América Latina, as dificuldades econômicas também estariam relacionadas às deficiências do modelo de intervenção estatal na economia<sup>1</sup>.

A forma tradicional de intervenção estatal na economia mostra-se ineficiente. O governo federal acumula constantes déficits fiscais, os recursos orçamentários são, em grande medida, despendidos com o pagamento do funcionalismo

público e, devido aos fenômenos inerentes à administração pública burocrática<sup>2</sup> e patrimonialista<sup>3</sup>, não há mecanismos capazes de impedir a malversação do dinheiro público.

O Estado brasileiro, ainda hoje, combina formas de administração patrimonialista e burocrática. Podem ser percebidas práticas patrimonialistas quando por exemplo, cargos na administração pública federal são leiloados em troca de apoio político; há um uso exacerbado da máquina do governo; bens do Estado são utilizados pelos seus dirigentes fora do exercício da sua função<sup>4</sup>. A administração burocrática, que surgiu com o intuito de substituir o patrimonialismo, gerou, por sua vez, uma série de dificuldades operacionais para o aparelho do Estado. Devido a excessiva centralização e ao rígido controle dos processos administrativos gerou-se relevantes ineficiências no funcionamento da máquina pública. Pode-se destacar, por exemplo, a carência de incentivos ao bom desempenho do funcionário público: as promoções e os aumentos salariais são distribuídos, muitas vezes, por critérios políticos e não meritórios; as carreiras não são bem estruturadas e; a amplitude salarial é pequena, ou seja, a diferença entre a remuneração de um funcionário no topo da carreira, e de um principiante é relativamente baixa<sup>5</sup>. Ao mesmo tempo, é importante ressaltar que essa forma de administração pública facilita a ocorrência de distorções salariais associadas ao funcionalismo público, onerando

fortemente o governo federal e, impedindo-o de investir mais e melhor nas demandas sociais<sup>6</sup>.

Outro problema oriundo da atual forma de administração do Estado brasileiro está relacionado à contratação e demissão de funcionários públicos. As rígidas normas dos concursos aliadas à sua falta de periodicidade, e as dificuldades associadas à transferência de um empregado entre diferentes empresas ou agências públicas impedem a otimização das contratações. Por outro lado, a estabilidade do funcionalismo, dificulta a adequação do quadro de funcionários às necessidades do governo. A isonomia na remuneração dos servidores dos Três Poderes da União contribui para o 'engessamento' da máquina pública, dificultando tanto a adequação de quadros de cada instituição, quanto a iniciativa de premiar o bom desempenho do funcionalismo<sup>7</sup>.

Uma dificuldade adicional enfrentada atualmente pelo governo federal é a incapacidade de financiamento do sistema previdenciário. Nota-se que grande porcentagem dos gastos dos recursos orçamentários é despendida com o pagamento de funcionários inativos e que existem grandes distorções entre os benefícios recebidos pelo funcionalismo público e os trabalhadores do setor privado<sup>8</sup>. Além disso, nota-se que no setor público, muitas vezes, usa-se de artifícios como a dupla contagem do tempo de serviço, a acumulação de benefícios de

cargos diferentes, e o recebimento de promoções às vésperas da aposentadoria, fazendo com que, ao se aposentar, o funcionário passe a receber uma renda maior do que a obtida enquanto estava ativo.

### *A Reforma Administrativa*

A Reforma Administrativa, aprovada em segundo turno no Senado Federal, modifica a lei vigente em alguns pontos considerados críticos pelo governo:

A partir de sua promulgação, o funcionário público poderá perder a estabilidade se o seu desempenho for considerado insuficiente<sup>9</sup>. A quebra da estabilidade do servidor poderá também ser conseguida por excesso de quadros de uma instituição pública, uma vez que não se poderá gastar mais do que 60% dos recursos orçamentários com o pagamento de funcionalismo (ativo ou inativo)<sup>10</sup>. A emenda constitucional aumenta ainda de dois para três anos o tempo de estágio probatório.

Fica decretado também, o fim da obrigatoriedade do Regime Jurídico Único podendo a União, os Estados e Municípios adotar ou não este sistema. Isso dará maior autonomia às instituições públicas, dando espaço para o fim de distorções, uma vez que o Regime Jurídico Único tratava

todos os funcionários públicos da mesma maneira independentemente da função representada. A reforma Administrativa define ainda, novos critérios para o cálculo do teto-salarial dos servidores da União, Estados e Municípios. Tais medidas têm por um lado, o sentido de reordenar as despesas do Estado, e por outro a intenção de dar agilidade e eficiência ao setor público.

Essas mudanças, aliadas à Reforma da Previdência e às novas formas de administração gerencial implantadas pelo governo federal, pretendem reestruturar o Estado Brasileiro.

### *Os Conceitos do 'Novo Estado' Brasileiro*

Dentro deste contexto, percebe-se a necessidade de se criar uma forma de administração pública mais moderna e adequada aos novos problemas do país. Seria necessária, então, uma reforma do aparelho do Estado que o tornasse mais descentralizado, que o fizesse capaz de prover com eficiência à sociedade os bens públicos que ela demanda, e possibilitasse a transferência para o setor privado das atividades produtivas, ao mesmo tempo que garantisse o melhor funcionamento possível dos mercados. Com estas reformas espera-se conseguir alcançar um ajuste fiscal duradouro e, conseqüentemente, a consolidação da estabilidade econômica.

O Plano Diretor da Reforma do Estado delimita conceitualmente a atuação e o papel do 'Novo Estado' brasileiro. O Estado deixa de ser "*responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento*"<sup>11</sup>. Esse 'Novo' Estado estaria dividido em quatro setores: o Núcleo Estratégico, as Atividades Exclusivas, as Atividades Não Exclusivas e a Produção Para o Mercado.

#### ***O Núcleo Estratégico do Governo***

O núcleo estratégico do governo corresponde ao governo em sentido lato. O plano diretor o descreve como "*(...) o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, o Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas*"<sup>12</sup>. Espera-se acabar com a administração patrimonialista e modernizar a administração burocrática neste setor. Existirá, ainda, um controle rígido sobre os processos, porém, gostaria-se que estes fossem simplificados. Ao mesmo tempo, a hierarquia e o equilíbrio entre os poderes se manterão inalterados. A grande inovação

na sua forma de administração é a instituição de um novo instrumento: o contrato de gestão. Com ele, será possível que o núcleo estratégico do governo interaja com os demais setores do Estado, transferindo recursos e responsabilidades, mas mantendo um controle estratégico sobre as atividades transferidas para os demais setores. Espera-se que este instrumento seja capaz de introduzir uma forma de administração gerencial ao governo, de certa forma semelhante à existente em empresas privadas.

#### *As Agências Autônomas*

O segundo setor é o que está associado às atividades exclusivas do estado. Atividades que não podem ser transferidas, nem compartilhadas, com o setor privado, continuarão sob a responsabilidade do poder público. Destacam-se principalmente as atividades de regulação fiscalização e fomento<sup>13</sup>.

Um ponto importante a ser ressaltado é que além das grandes modificações na forma da administração deste setor, a sua importância relativa crescerá de forma evidente. Uma vez que Estado pretende se desvencilhar das atividades produtivas, muitas das quais envolvem a existência de monopólios naturais, ou economias externas, haverá necessidade de uma grande carga de regulação e um importante trabalho de fiscalização da atividade privada.

As atividades exclusivas do Estado serão transferidas para agências autônomas (ou executivas), e a elas caberão a execução das políticas públicas e a prestação dos serviços formulados pelo núcleo estratégico do governo. O vínculo legal entre agências executivas e o governo federal se dará através de um contrato de gestão firmado entre a agência e o seu ministério supervisor. O ministério supervisor indica um dirigente para a agência, com o qual irá negociar um contrato de gestão, no qual deverão estar explicitados tanto as metas e, os objetivos, quantitativos e qualitativos a serem obtidos pela agência, quanto o montante de recursos orçamentários que serão transferidos pelo governo. Além disso, o contrato conterá cláusulas que disponham sobre o nível de autonomia da instituição em relação ao ministério supervisor<sup>14</sup>.

As atuações na execução de políticas públicas, na regulação e no fomento de atividades serão periodicamente avaliadas, através da análise de indicadores de desempenho previamente estabelecidos no contrato de gestão. A idéia básica deste modelo de administração está associada aos controle dos 'fins' e não dos 'meios'.

As agências terão autonomia para aplicar os recursos orçamentários a elas transferidos, ao mesmo tempo que poderão ter uma flexibilização administrativa de seu quadro

de funcionários. Um ponto fundamental presente na concepção das agências está relacionado ao fato de que, como as atividades por elas realizadas serão regidas pelo contrato de gestão, que determina direitos e responsabilidades, as transferências de recursos da União não poderão ser cortadas ou reduzidas. Se o total dos recursos repassados pelo ministério supervisor for menor que o acordado no Contrato de Gestão, não se pode exigir que a Agência Autônoma cumpra suas metas quantitativas e qualitativas. Se isso ocorrer o modelo 'caduca'.

Haverá ainda um poder discricionário dos dirigentes da agência para realizar compras, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, respeitando o regulamento interno e, obviamente, os procedimentos legais. O princípio dessas medidas é dar maior agilidade às ações cotidianas das referidas instituições, permitindo que tenham um desempenho mais eficiente de suas atividades.

As estruturas organizacionais das Agências Autônomas poderão ser adequadas, por seus dirigentes, visando o melhor funcionamento das mesmas. A instituição de bonificações por desempenho, ou de algum mecanismo que incentive o funcionário a exercer sua função da melhor maneira possível, é um instrumento que se pretende utilizar na administração dos recursos humanos. Entretanto, não fica clara em nenhuma

das novas legislações que dispõem sobre as Agências Executivas, como isso se dará.

A existência de transparência em todas as atividades relacionadas às agências, sugere que a opinião pública exercerá uma 'controle tácito' sobre as referidas instituições<sup>15</sup>. A simples existência de transparência, porém, não parece ser um instrumento suficientemente poderoso para impedir que haja malversação dos recursos públicos, ou fenômenos como o nepotismo, e a corrupção. No modelo das Agências Autônomas, não está explícito um mecanismo que impeça qualquer agência de ser vítima do *Lobby* de poderosos grupos de interesse, ou da ação dos *Rent-Seekers*. Ao mesmo tempo, nada garante que as agências não venham a ter um uso político pelo Presidente da República ou pelo Ministro supervisor. Se isso ocorrer, o esforço realizado na transformação do Estado Brasileiro terá se mostrado inútil. Não parece razoável a convivência de um modelo de administração pública gerencial, com práticas patrimonialistas.

Outro problema inerente à forma organizacional das Agência Autônomas está associado a administração interna das agências. Não é percebido como se evitará que o dirigente da instituição utilize seu poder discricionário e sua autonomia em relação ao ministério supervisor para, como na dinâmica

burocrática tradicional, maximizar o orçamento sobre seu controle com o gasto com pessoal e com mordomias<sup>16</sup>.

Dois pontos são de fundamental importância para a compreensão da capacidade da eficiência do funcionamento desta nova forma de instituição:

Por um lado, percebe-se que para se garantir que a agência maximize seus esforços no cumprimento de sua missão, e não na remuneração de seus funcionários e na sua capacidade de atender a demandas políticas, será necessário a realização de um contrato de gestão extremamente detalhado e especificado, o que poderá deteriorar a autonomia da Agência, e conseqüentemente a eficiência de sua atuação. Todo o modelo se baseia na descentralização e na desburocratização como geradores da eficiência. Uma vez que para garantir essa descentralização é necessário um grande controle contratual, percebe-se que esta pode não ocorrer efetivamente, ou que alternativamente, pode ser realmente concedido um imenso poder discricionário ao executivo responsável pela Agência Autônoma.

Por outro lado, a análise dos indicadores de desempenho previstos no contrato de gestão é uma tarefa bastante complicada. Os indicadores de desempenho quantitativos são de difícil mensuração para leigos. No entendimento do MARE,

a avaliação do desempenho da atuação de uma Agência Autônoma deve ser realizada a partir da análise de indicadores que meçam a eficácia, a eficiência e a qualidade do produto/serviço<sup>17</sup>. Para isso, o indicador deve ser compreensível, ter fácil aplicação, não ter dúvida interpretação, ser preciso, e etc. O MARE cita alguns exemplos de indicadores que serão aqui reproduzidos:

*“se a meta de uma organização é ‘reduzir o número de acidentes em 15% com relação aos índices de 1993, até mm/aa’, a medida de resultado será: percentagem de redução dos índices de acidentes na data prevista”*

No exemplo, o controle do cumprimento de meta é relativamente simples, há algumas instituições que medem o número de acidentes nas estradas, ou acidentes de trabalho, enfim é uma medida que não necessita de muitos conhecimentos técnicos específicos. O que é realmente difícil de mensurar, que necessita de um maior grau conhecimento específico, é a estimativa da quantidade de recursos necessária para o cumprimento de tal meta. Quanto custa diminuir o número de acidentes em 15% com relação aos índices de 1993, até mm/aa? Quanto se gasta para construir Y quilômetros de uma rede de esgoto? Esse valor não é de fácil percepção para o leigo, e mesmo para um profissional atuante dessa área é necessário, por exemplo, de um amplo

conhecimento das especificidades do local onde será instalada a rede de esgoto, dos preços de cada item constituintes de uma grande lista de materiais, da quantidade de mão de obra necessária para a obra, do tempo de serviço e etc.

### *As Organizações Sociais*

Os serviços não exclusivos do Estado, mas nos quais ele tem um interesse especial devido a ocorrência de economias externas ou por serem atividades relacionadas aos direitos humanos, farão parte do terceiro setor do 'Novo Estado' Brasileiro. Serviços públicos como Universidades, Museus, hospitais e etc. serão o alvo do terceiro setor. Todos estes serviços podem ser disponibilizados para o mercado pela iniciativa privada, entretanto, é de extrema relevância para o Estado que sua provisão seja de boa qualidade. O bom nível de saúde, de educação e cultura de um povo trazem impactos positivos para toda a economia. Os modernos modelos de crescimento econômico asseguram que há uma correlação positiva entre a taxa de crescimento da renda per-capta, e próxis do nível de educação e saúde. Os mesmos modelos sugerem ainda uma correlação positiva entre alguma próxi de nível de democratização de um país e o crescimento econômico. Por estes e outros motivos, torna-se importante para o governo a existência de uma boa provisão destes serviços<sup>18</sup>.

Diante desta realidade, e reconhecendo a sua incapacidade de prover com eficiência serviços como saúde, educação e cultura, o Governo federal desenvolve um novo modelo de instituição pública. as chamadas Organizações Sociais (O.S). Estas são instituições públicas não estatais, sem fins lucrativos, que absorverão a prestação dos serviços 'publicizáveis'. Os serviços 'publicizáveis' são exatamente aqueles que podem ser realizados autonomamente pelo setor privado, mas que o Estado tem interesse especial na sua boa prestação.

As O.S terão uma administração nos moldes das Agências Executivas, entretanto, com algumas diferenças importantes. Pressupõe-se que, com a descentralização e a maior autonomia destas instituições, seja possível a provisão mais eficiente das atividades 'publicizáveis'. Como no caso das Agências Executivas, haverá um contrato de gestão pelo qual o Estado poderá exercer um controle estratégico. As O.S. não estão sujeitas às normas burocráticas da administração pública. Os novos empregados da entidade classificada como O.S. estarão sujeitos à Consolidação das leis do Trabalho (C.L.T.) A diretoria da instituição estará sujeita ao controle estratégico e normativo do conselho de administração que, por sua vez, é composto por representantes do núcleo estratégico do governo, da academia, da sociedade, e da própria O.S. É importante

ressaltar que o governo federal espera que as O.S. tomem o lugar das instituições estatais que os vinham provendo os mencionados serviços até agora. Assim ter-se-ia um Estado menor, porém mais ágil e eficiente.

Novamente é invocado o princípio do controle sobre os 'fins' e não sobre os 'meios'. A Organização Social deverá cumprir metas, que serão avaliadas por indicadores de desempenho pré-acordados no contrato de gestão. Além disso, pretende-se que as instituições sofram um controle social, já que a diretoria da O.S. teria um contato mais próximo e direto com a população demandante do serviço. Espera-se assim que a atuação das O.S. seja fortemente conduzida pelos clientes-consumidores dos bens públicos por elas ofertados .

Mais uma vez, constata-se dificuldades de adequação deste modelo à realidade brasileira. Primeiramente pode-se ressaltar a "insegurança jurídica" existente no Brasil. Destaca-se que o fortalecimento do poder discricionário do Presidente da República, caracterizado pelo uso exacerbado de edições e reedições de medidas provisórias, aliado ao ineficiente acompanhamento, pelo Poder Judiciário, do crescimento do Estado brasileiro, atrapalham o melhor funcionamento dos mecanismos de controle social. Ao mesmo tempo, teme-se que, com novas entidades 'para-estatais', livres do controle burocrático formal, venha a ocorrer no

Brasil uma privatização da coisa Pública. A “res-pública” seria assim, administrada por particulares, sob as normas do direito privado, porém sob o interesse público [Di Pietro]. O ponto mais importante a ser ressaltado, é que a avaliação do desempenho das organizações sociais, exatamente por envolver direitos sociais, se dará através do exame de indicadores qualitativos: Como se vai medir a eficiência da administração de uma universidade do ponto de vista acadêmico? Essa análise além de ser muito específica, é de certa maneira subjetiva, dando margem a uma série de interpretações. Desta maneira, o controle social fica prejudicado, e mesmo o controle técnico pode ter diferentes avaliações.

Além destas dificuldades, percebe-se que os controles sociais atualmente existentes são, em geral, informais e eventuais. Assim pode-se argumentar que se com os atuais mecanismos de controle formal já há malversação dos recursos públicos, sem eles a situação se tornaria evidentemente pior [Di Pietro].

### *O Estado e o Mercado*

O último dos quatro setores do “Novo Estado” brasileiro é o da produção pelo governo de bens privados para o mercado. O Estado brasileiro teve um importante papel no desenvolvimento da indústria nacional, entretanto, acredita

que já o cumpriu. Desta forma, pretende-se continuar o processo de privatizações, transferindo para o setor privado a maior parte das empresas estatais, excluindo as que não possam ser privatizadas por questões legais, políticas, ou estratégicas<sup>19</sup>.

A saída do Estado da produção de bens privados em setores onde existem monopólios naturais fará necessária a construção de uma ampla carga de regulação. Os impactos deste “Novo Estado” regulador, associado à instabilidade institucional do governo, decorrente do poder deliberativo do Presidente da República, serão alvos de análise no próximo capítulo. Pretende-se investigar o tamanho, a eficiência e a participação do cidadão no ‘Novo’ Estado brasileiro.

---

<sup>1</sup> Na Visão de Bresser Pereira (outubro de 1996): “Para promover o desenvolvimento o Estado cresceu em demasia, endividou-se para isto, e acabou na crise da dívida externa que foi uma crise essencialmente fiscal; por outro lado, interveio de forma agressiva no sistema econômico através da estratégia de substituição de importações, e não foi capaz de perceber que nos anos 60 este modelo de industrialização já esgotara suas possibilidades; finalmente, no processo de intervenção foi sendo crescentemente vítima do processo de “privatização do Estado”, na medida em que as elites políticas e burocráticas em sentido amplo (capitalistas, classe média, burocratas do Estado) engajavam-se em atividades de rent-seeking. Desta maneira, o próprio crescimento provocou as distorções cíclicas que determinaram não apenas a reversão do ciclo econômico, mas que teriam também que reverter o ciclo de intervenção.

<sup>2</sup> Se caracteriza basicamente por uma rigidez de normas e processos, buscando evitar que a ‘coisa pública’ seja utilizada em benefício privado. As decisões são centralizadas, e a execução das atividades do governo é realizada seguindo métodos rígidos. Tenta-se construir uma forma de administração pública hierarquizada, funcional e impessoal, que exige o exercício de um amplo controle dos processos, nos quais está embutida a idéia de desconfiança. Desconfia-se à priori do funcionário, do cliente, do fornecedor, que sempre estariam dispostos a se apropriar de forma privada dos recursos públicos. Em consequência, são criadas entidades estatais cuja função é exclusivamente controlar os processos. O Estado de certa forma torna-se introspectivo, volta-se muito para seus próprios processos em detrimento do atendimento das demandas da população.

<sup>3</sup> Nesta forma de administração o patrimônio público é confundido com o patrimônio do seu administrador. Percebe-se que fenômenos como o nepotismo, o clientelismo e a corrupção são praticamente inerentes a esta forma de administração pública

<sup>4</sup> Como por exemplo o ministro que usa carro oficial na sua viagem de férias, ou então os parlamentares que levam suas mulheres em viagens oficiais custeadas pelo Estado.

- 
- <sup>5</sup> Mesmo nas poucas carreiras de governo estruturadas, como no caso dos militares e diplomatas, a ascensão profissional é lenta e, é regida, na maior parte das vezes, pelo tempo de serviço ao invés do bom desempenho da função.
- <sup>6</sup> Estudos do MARE (1995) mostram que, em comparação ao setor privado, os trabalhadores menos 'qualificados', com menor escolaridade, recebem uma remuneração mais elevada no governo que na iniciativa privada, enquanto com os que tem maior especialização, formação superior e pós-graduação, acontece exatamente o contrário.
- <sup>7</sup> A Constituição Federal de 1988 fortaleceu o quadro descrito, já que no período em que foi discutida vivia-se um processo de crescimento do patrimonialismo. Neste contexto, o fortalecimento da administração burocrática foi a solução encontrada, para o combate às práticas do nepotismo, clientelismo e corrupção.
- <sup>8</sup> Segundo o MARE (1995), os funcionários públicos, em geral, se aposentam com menos tempo de serviço, recebendo um salário médio maior que o pago pela iniciativa privada.
- <sup>9</sup> Uma lei complementar irá regulamentar o processo de avaliação do desempenho do funcionalismo, que será realizado periodicamente, terá critérios estritamente meritórios, e garantirá amplo direito de defesa ao funcionário.
- <sup>10</sup> A emenda sugere que a perda da estabilidade será o último recurso utilizado para a adequação dos quadros, deve-se tentar usar outras medidas administrativas, como a redução das despesas com cargos em comissões e a exoneração de servidores não estáveis, antes de se efetivar a demissão de funcionários estáveis
- <sup>11</sup> MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. Cadernos Mare. Caderno 2. Organizações Sociais. Brasília - DF, 1997 (pag 9)
- <sup>12</sup> MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. Plano Diretor da Reforma do Estado, Capítulo 5: O aparelho do estado e as formas de propriedade.
- <sup>13</sup> Outros exemplos são a arrecadação de impostos e o pagamento de benefícios sociais (seguro desemprego e previdência).
- <sup>14</sup> O contrato disporá também sobre as condições de vigência e renovação, suspensão e rescisão do contrato; definição de responsabilidades e conseqüências advindas do descumprimento dos compromissos acordados; e mecanismos de publicidade e controle social.
- <sup>15</sup> Todos os documentos referentes às atividade das agências estarão à disposição do público, através da sua publicação no Diário Oficial da União (D.O.U), ou eletronicamente através da Internet.
- <sup>16</sup> Evidentemente o contrato de gestão prevê punições e responsabilização dos dirigentes da agência pelo não cumprimento das metas pré-estabelecidas, ou pela utilização do dinheiro público de forma ilegal. Entretanto o que se discute aqui são critérios de eficiência.
- <sup>17</sup> Na Visão do MARE (Caderno 9 - 1997): "A eficácia: em que grau o produto/serviço atende aos padrões estabelecidos, consideradas as demandas de usuários e clientes. A eficiência: em que grau o produto/serviço está sendo produzido a um custo mínimo. A qualidade: em que grau o produto ou serviço é adequado ao uso pelo cidadão/usuário".
- <sup>18</sup> É importante ressaltar que o setor privado já oferece ao mercado brasileiro grande quantidades destes serviços, entretanto a qualidade dos mesmos nem sempre é a melhor. Um argumento simples, e ao mesmo tempo poderoso que pode ser utilizado para defender a provisão pública de serviços como saúde e educação é que as empresas privadas buscam, por definição, a maximização do seu lucro. Essa maximização pode ser alcançada pelo altos preços dos serviços, ou através da redução dos seus custos. Ao mesmo tempo tais serviços são disponibilizados em mercados onde a informação é imperfeita, já que só se conhecerá a qualidade do produto muito tempo depois do consumo do mesmo. Desta forma percebe-se que a qualidade do serviço se refletirá diretamente em seu preço. O preço alto irá sinalizar boa

---

qualidade. Assim, população com menor poder aquisitivo ficará alijada de um bom atendimento médico e de uma boa educação, se esta provisão for realizada somente de forma privada.

<sup>19</sup> Nas empresas que não participarem do processo de privatização serão implantados contratos de gestão.

## CAPÍTULO II

### *O Tamanho do 'Novo Estado' Brasileiro*

A saída do Estado da provisão de serviços públicos caracteriza sua nova forma de atuação. O Estado passa a exercer um controle estratégico, ao invés da atuação direta na via da produção.

A privatização dos serviços públicos, diferentemente da privatização de empresas que produzem diretamente para o mercado, não causará a simples redução do tamanho do Estado, redefinirá também seu poder de intervenção. Assim, percebe-se que a Reforma do Estado brasileiro pode levar à construção de um Estado 'fisicamente' menor, entretanto extremamente poderoso.

As Reformas do Estado são orientadas por objetivos de crescimento econômico e de democracia. Pretende-se, teoricamente, construir um novo Estado que dê as condições

necessárias para que a economia cresça a taxas mais elevadas, reduzindo assim o desemprego, os problemas sociais e aumentando a capacidade do país suportar a crescente concorrência externa de um mundo globalizado. Espera-se também que o novo Estado tenha maior agilidade para suprir as chamadas demandas sociais, e possa agir eficientemente nas suas áreas de atuação. Desta forma pode-se entender a estratégia que têm sido tomada para reformular o Estado brasileiro.

O crescimento econômico depende, dentre outros fatores, do investimento em infra-estrutura. Eficientes sistemas de comunicação tornam mais baratas e rápidas as transações comerciais, ao mesmo tempo que um 'bom' fornecimento de energia minimiza os custos de produção das indústrias e empresas. Nota-se também que a distribuição da produção se dará através da interligação de ferrovias, rodovias e portos, que requerem freqüentes investimentos, tanto para manutenção quanto para expansão de capacidade. O fornecimento de energia elétrica, as malhas viárias, as ferroviárias e os sistemas de comunicações devem crescer paralelamente ao incremento do PIB, de forma a não se tornarem entraves ao crescimento econômico. Pode-se afirmar que, de forma geral, o investimento em infra-estrutura tem um claro impacto no crescimento econômico. Pode-se pensar que energia,

transporte, e comunicações são insumos de uma função de produção agregada da economia.

Diante do quadro acima descrito, chega-se a conclusão de que o eficiente investimento em infra-estrutura e a eficiente provisão de serviços como fornecimento de energia, conservação e expansão das malhas viárias e ferroviárias, bem como de telefonia têm grande importância nas pretensões de crescimento econômico. O governo federal entende que a privatização de tais serviços pode se tornar a solução para a crise enfrentada neste setor. Acredita-se o setor privado poderá elevar a produtividade do capital e realizar novos investimentos, mais eficientemente que o setor público. O setor privado, de forma geral, tem maior capacidade de conseguir crédito das instituições financeiras do mercado de capitais, por ter um menor risco relativamente ao setor público, e também por poder utilizar o fluxo futuro de receitas obtido na exploração do serviço público como garantia dos financiamentos. De igual modo, entende-se que a cobrança mais eficientes de tarifas sobre os serviços públicos (então privatizados) incentive o investimento e a manutenção de tais serviços, bem como iniba o seu congestionamento. Deve-se ressaltar que o Estado nem sempre consegue fixar eficientemente as tarifas dos serviços público: na maior parte das vezes estas são usadas como instrumento de política econômica, ou participam da dinâmica político-eleitoral, tendo

o seu valor estipulado independentemente do custo efetivo arcado pelo governo na provisão de tais serviços.

É importante lembrar que esta fase do processo de desestatização apresenta enormes diferenças em relação ao a primeira etapa do processo. No primeiro momento, a saída do Estado da produção de bens privados para o mercado tem o claro efeito de reduzir o seu tamanho. A transferência, por exemplo, do setor siderúrgico para a iniciativa privada demonstra o abandono por parte do governo de funções empresariais. O mercado é suficientemente forte para alocar eficientemente os recursos. As empresas privatizadas, de maneira geral, conseguem prover eficientemente (melhor que o governo) os bens para o mercado. Nota-se aumento da produção e da produtividade, redução dos custos, etc. A saída do Estado de tais setores mostra-se benéfica no longo prazo para a economia de forma geral<sup>1</sup>. A privatização dos serviços públicos, entretanto, não tem simplesmente o efeito de reduzir o tamanho do Estado. Seu efeito é mais amplo, redefine totalmente o papel do Estado. Os serviços públicos são monopólios naturais e geram economias externas; desta forma o processo de privatização não pode apenas transferi-los para a iniciativa privada. É necessária a criação de um novo sistema regulatório que discipline a atuação das empresas provedoras de tais serviços.

Neste momento de redefinição do papel do Estado vem novamente à tona a discussão a respeito de sua melhor 'configuração'. A discussão se desenvolve em torno da interrogação de se os objetivos de crescimento econômico e democracia seriam melhor alcançados através de um Estado menor (Estado Mínimo), que possibilitasse maior eficiência das forças de mercado, ou se tais objetivos seriam mais facilmente obtidos através de um governo dotado de uma maior capacidade de governança: maior capacidade de intervenção e, controle estratégico.

A defesa de um Estado menor e menos atuante se faz através de três vertentes diferentes. Por um lado, os defensores do Estado Mínimo advogam a ilegitimidade do governo na intervenção na economia. As ações do governo não seriam legitimadas pelo eleitorado uma vez que distorcem as relações particulares. Outro argumento baseia-se na irracionalidade da intervenção estatal. Defende-se que a atuação governamental muitas vezes toma caminhos tortuosos, alcançando objetivos bastante diferentes dos originalmente imaginados. Um último argumento, utilizado pelos defensores de um Estado pequeno e pouco interventor, relaciona-se à existência de grupos de interesse que atuam sobre diferentes setores do governo tentando obter 'benefícios especiais'. A disputa pelos tais benefícios especiais, desloca recursos da produção para a atividade de "lobby" gerando perdas para a

sociedade. Defende-se assim que a redução do Estado é o único caminho capaz de reduzir a ação dos *rent seekers*.

O Estado legítimo seria (para Buchanan) aquele que garante as liberdades individuais; desta forma, sua atuação deveria se restringir a garantir os direitos individuais, a propriedade e o cumprimento de contratos previamente estabelecidos. Segundo esta visão, pode-se compreender que se a sociedade não é homogênea, que é formada por indivíduos diferentes, com gostos e idéias distintas, assim os objetivos particulares podem ser antagônicos. Percebe-se que a 'felicidade' de cada indivíduo será conseguida através da sua interação com os demais agentes econômicas ou sociais. Desta forma nota-se que se agentes atuarem simplesmente maximizando sua própria utilidade, pode-se ter uma situação em que todos obtenham um resultado inferior ao que teriam se existissem regras mínimas de interação social. Em outras palavras, se é possível a construção de um arcabouço institucional que estimule a cooperação entre os agentes, o cumprimento dos contratos, sem entretanto privá-los da liberdade de atuação, pode-se garantir que o 'resultado' da interação social será mais elevado do que em um ambiente não cooperativo. Desta maneira o Estado tem que simplesmente prover um conjunto de regra, que 'discipline' o convívio social, de modo a que a maximização da utilidade individual implique no bem estar coletivo<sup>2</sup>.

Existe também a argumentação (Hayek) de que o “*Estado planejador eficiente esbarra no reconhecimento da existência de limites de razão (...) Intervenções com um determinado objetivo podem gerar resultados não previstos, na direção contrária à desejada. Assim não se justificam, por exemplo, intervenções com fim distributivos. Os governos devem se limitar a aplicar regras gerais sem fins específicos.*”<sup>3</sup>. Esta argumentação pode ser entendida pela análise da dinâmica político-burocrática. Pode-se dizer de forma simplista e resumida que uma política pública é formulada pelos parlamentares e executada pelos burocratas. Neste ambiente, a realização mais ou menos eficiente de uma política pública pela burocracia pode ser utilizada como moeda de troca na negociação com o parlamento. Desta forma, torna-se fácil a percepção que uma determinada política pública pode ter originalmente um objetivo, mas no momento de sua implementação ganhar um caráter diferente.

Outra argumentação utilizada na defesa do menor tamanho do Estado, está relacionada ao *rent seeking*. Os grupos de interesse fazem pressão sobre as classes política e burocrática para obter benefícios oriundos da provisão de bens ou políticas públicas. Pode-se entender de forma simplista que a formação de grupos de interesse ocorra devido à possibilidade dos mesmos conseguirem que determinada

política pública lhes garanta 'benefícios líquidos específicos'. Esta política ou provisão pública, entretanto, terá seus custos divididos entre todos os contribuintes. Toda esta questão está baseada na percepção que na instituição de uma política pública os beneficiados serão facilmente percebidos, enquanto os prejudicados nem tanto, ou seja, há benefícios concentrados e custos dispersos. A intervenção de Estado na economia através da instituição ou retirada tarifas, regulação dos mercados, transferencia de recursos do orçamento da União, ou na criação ou destruição de monopólios vai gerar perdas ou ganhos bastantes perceptíveis para determinados agentes econômicos. Estes agentes deverão, então, atuar visando defender seus interesses e, desta maneira, podem retirar inclusive recurso de atividades produtivas para aloca-los nas (legalmente ou não) na realização de 'lobby'. Para Tollison: "*Basically, rent-seeking is a cost of government activity in general*"<sup>4</sup>. Desta maneira, corre-se o risco de a ação do governo seja capturada pelos *rent seekers*, fazendo com que os gastos e políticas públicas sejam realizadas de forma viesada e ineficiente.

É necessário se fazer uma ressalva: mesmo os defensores de um Estado menor, menos intervencionista, percebem que há falhas de mercado e que sendo assim é necessária algum tipo de intervenção estatal para garantir a concorrência, impedindo a formação de monopólios e, assegurando que as forças do

mercado possam atuar perfeitamente. Este fato pode ser percebido pelo postulado de Olson: "*a melhor política macroeconômica é uma boa política microeconômica*"<sup>5</sup>.

Outra corrente de economistas, mesmo concordando que a atuação dos *rent seekers* é muitas vezes nociva para a economia, defende que o Estado tem que ter uma postura mais intervencionista, pois desta forma seria mais fácil alcançar os objetivos de crescimento econômico e de democracia social. Entendem que o Estado tem que agir em parceria com a iniciativa privada, criando condições para que os mercados funcionem, fomentando o desenvolvimento, e mantendo um controle estratégico sobre a economia de modo a alcançar os objetivos do governo. O Estado, então, deve se desvencilhar de atividades que possam ser suficientemente bem realizadas pelo mercado, para poder agir com maior eficiência nas suas reais áreas de atuação<sup>6</sup>.

É importante lembrar que há pelo menos um ponto em comum nas diferentes concepções à respeito do tamanho e do papel do Estado. Entende-se que o Estado deve prover um cenário macroeconômico estável, visando o melhor funcionamento do mercado e dando incentivos à maior atuação da iniciativa privada. Ao mesmo tempo é importante, pelos mesmos motivos, que haja estabilidade institucional. Em outras palavras, é necessário que as regras do jogo (político e

econômico) sejam claras e estáveis. Entretanto, muitas vezes esses dois 'pressupostos' são, ou se tornam, incompatíveis. Essa discussão será retomada quando for analisado o caso brasileiro, já que grande parte do sucesso do plano de estabilização pode ser atribuído ao poder discricionário à disposição do Presidente da República conseguido através da emissão de Medidas Provisórias (jamais ou tardiamente submetidas à análise do Congresso Nacional).

Voltando à discussão do tamanho do 'Novo Estado' brasileiro, percebe-se que ele tem sua atuação conceitualmente definida na promoção e regulação do desenvolvimento do país, que será materializada através de um controle estratégico do governo sobre as Agencias Autônomas e as Organizações Sociais, e na regulação, fiscalização e fomento dos mercados.

Então, a concepção teórica do 'Novo' Estado brasileiro se aproxima da visão de um Estado menor, com uma maior capacidade de governança, tendo ainda um papel a desempenhar no desenvolvimento econômico. O governo entende que a redução do tamanho do Estado não é um fim em si mesmo. A simples construção de um Estado menor não solucionará os problemas econômicos do país, nem conseguirá gerar o desenvolvimento que a população deseja. O Estado que emergirá após reforma poderá ter um caráter mais intervencionista do que liberal. Uma questão ainda a ser

resolvida relaciona-se a formação de alianças que sustentarão o 'Novo' Estado.

Como já foi mencionado o processo de reforma do Estado iniciado com o processo de desestatizações pode ser dividido em dois momentos distintos. No primeiro, foi realizada a privatização de empresas estatais que produziam em mercados competitivos bens privados. Posteriormente realiza-se a privatização dos serviços públicos, que envolvem atividade de pequena concorrência, uma vez são monopólios naturais e, que têm grande relevância estratégica, como já mencionado, pois influem diretamente nas condições de crescimento econômico da nação.

Pode-se perceber, que no primeiro momento da reforma as alianças que apoiaram o projeto reuniam defensores de diferentes concepções de Estado. Tanto os que advogavam a criação Estado mínimo quanto aqueles que postulavam a construção de um Estado menor e, ao mesmo tempo mais poderoso, apoiaram o projeto das privatizações. Ambos os grupos obtiveram sucesso, uma vez que as privatizações foram efetivamente realizadas e, o Estado se desvencilhou de vários setores produtivos nos quais sua presença era bastante 'perceptível'. Entretanto quando se começa a pensar na privatização dos serviços públicos, e na conseqüente regulação de seus mercados, as alianças não são mais tão

fortes. Quando se trata da privatização e regulação de serviços passa-se a definir um novo posicionamento do governo diante da atividade econômica e, não simplesmente trata-se da redução de sua participação. Neste momento começa a haver antagonismos entre os mais liberais e os mais desenvolvimentistas.

É extremamente perigoso se fazer uma reforma constitucional, visando a modernização do Estado, em um ambiente de instabilidade institucional, e de alianças fracas. Corre-se o risco de que o 'Novo' Estado não tenha uma identidade definida, ficando dependente unicamente da disposição do Poder Executivo (Presidente da República), que tem o poder de legislar através da emissão de medidas provisórias, de torna-lo mais ou menos interventor.

Um exemplo da ruptura na base de sustentação do processo de reformulação do Estado pode ser constatado no momento da privatização do setor elétrico: esse setor começou a ser privatizado sem que se tivesse criado um marco regulatório, definindo claramente direitos e deveres. Em decorrência disto notou-se que, mesmo quando se tornavam perceptíveis críticas à atuação das empresas privatizadas, a fiscalização do fornecimento de energia elétrica não era suficiente para garantir aos consumidores um serviço eficaz.

Alguns autores argumentam que ainda não foi criado o real modelo de regulação que o Estado brasileiro adotará. Argumenta-se que as propostas de regulação e desregulação não seguem um padrão definido, e que os seus objetivos e princípios não foram previamente estabelecidos. Não há um marco regulatório mínimo ao qual as agências autônomas possam se referir para regularem mais detalhadamente as especificidades de seus setores. O governo brasileiro deveria, antes de começar o processo de privatização dos serviços públicos, definir claramente os princípios e objetivos de cada setor, bem como estabelecer os critérios gerais de regulação e o nível de intervenção que terá nos mercados. Desta forma protegeria os consumidores, os empresários e os políticos. Os consumidores saberiam exatamente como se daria a provisão dos serviços e como poderiam recorrer quando sentissem que esta é ineficiente. Ao mesmo tempo ficaria claro para as empresas que assumem a provisão dos serviços públicos como seria o seu mercado de atuação. Por fim tornaria as alianças políticas mais claras, assegurando um processo mais democrático de reformulação do Estado.

Diante de tudo o que foi mencionado anteriormente, percebe-se que em pleno processo de reforma do Estado não se pode ter, ainda, uma exata medida do tamanho<sup>7</sup> do 'Novo' Estado brasileiro. Fica claro, entretanto, que ele deverá ter, teoricamente, um caráter menos liberal que intervencionista,

embora não se possa basear esta análise na composição de forças, políticas e sociais, que sustentam o projeto de Reforma do Estado. Nota-se também, como alertado acima, que o caráter da intervenção estatal na economia pode não ser explicitamente definido, e varie conforme as circunstâncias e a disposição do Poder Executivo.

### *Eficiência e Instabilidade Institucional*

Ao se tratar da eficiência do Estado emergente tem que se levar em consideração o funcionamento das Organizações Sociais das Agências Autônomas, da carga regulatória, e da capacidade de fiscalização e fomento que o governo terá.

Alguns autores (Milward e Provan) alertam para os perigos da privatização dos serviços públicos diante da incapacidade do governo regular corretamente a provisão dos mesmos. Defendem que, se os argumentos para a privatização dos serviços públicos se baseiam primordialmente na incapacidade da provisão eficiente destes pelo Estado, poder-se-ia imaginar a mesma incapacidade estatal em regular e fiscalizar tais atividades.

Esse conceito de “Estado Oco” pode ser relacionado à experiência brasileira. Com a criação das organizações sociais e das agências autônomas o governo pretende desburocratizar

o Estado, implantando formas de administração gerencial, que prevêm maior ênfase no controle dos 'fins e não dos meios', como explicado no capítulo anterior. Entretanto, esse eficiente controle dos resultados, e não dos processos, será uma das maiores dificuldades que o governo enfrentará findada a reforma. A nova forma de gerenciamento será instituída tanto nas agências autônomas quanto nas organizações sociais e apresenta grande complexidade na sua implementação, principalmente no Brasil onde há uma tradição de grande centralização e de um longo convívio entre formas de administração burocrática e patrimonialista.

Neste contexto, pode ser introduzida a discussão a respeito da 'regulação sobre o regulador'. Quando se faz um processo de reformulação do Estado, principalmente de um Estado regulador, acontece ou deveria acontecer, paralelamente, um processo de regulação e desregulação. As antigas normas de funcionamento dos mercados vão sendo substituídas por outras mais modernas e adequadas à nova estrutura institucional. Surge porém um paradoxo neste momento. Pode se supor que uma maior desregulamentação possa favorecer a atuação das forças do mercado, incentivando a competição. Ao mesmo tempo a pouca regulação de determinados setores pode causar o efeito inverso: a concentração dos mercados entre poucas firmas. Na visão de Velasco Junior<sup>8</sup>:

*“As desregulações buscam ampliar a auto regulação, através de mecanismos de mercado, com a remoção às barreiras à competição e à mobilidade dos fatores de produção. As regulações, por seu turno, se justificam onde as forças de mercado podem, previsivelmente, provocar efeitos indesejados. A um papel cada vez maior do Estado Regulador por conta da redução de suas atividades”.*

A regulação no Brasil ficará a cargo das agências autônomas, que terão a função de ‘planejar’ os seus respectivos setores. Percebe-se facilmente que estas agências sofrerão intensa pressão dos *rent seekers*, os quais terão, inclusive, seus custos de ação reduzidos, uma vez que não precisarão negociar, como fazem atualmente, com os membros de uma comissão parlamentar, e posteriormente com a totalidade dos congressistas (direta ou indiretamente via líderes). A partir de agora a negociação se dará diretamente com o dirigente da agência autônoma.

Pode-se entender, alternativamente, o processo de regulação como a formação de uma coalizão entre o órgão regulador, os grupos de interesse e a população. Nota-se entretanto que para o consumidor os benefícios são difusos enquanto para o grupo de interesse o benefício é amplamente

perceptível; desta forma o último agente terá incentivos muito maiores para realizar uma intensa atuação, despendendo recursos (de forma legal ou ilegal) para conseguir alcançar seus objetivos. Neste contexto, percebe-se a imensa dificuldade que o governo enfrentará para, se desvencilhando de formas burocráticas clássicas de controle, dar maior autonomia às agências, e ao mesmo tempo impedi-las de serem capturadas por grupos de interesse. Fica claro desta maneira que a eficiência da atuação do 'Novo Estado' vai depender, dentre outros fatores, da capacidade de se regular o regulador.

Outro ponto a ser ressaltado na discussão da eficiência do 'Novo Estado' brasileiro relaciona-se a já referida instabilidade institucional. No Brasil as regras do jogo político e econômico não são suficientemente fixas. A emissão de medidas provisórias funciona como um poderosíssimo instrumento de legislação disponível para o Poder Executivo. Pode-se legislar a respeito de uma imensa gama de assuntos, sem prévio debate com a sociedade, representada pelo congresso nacional. O hábil controle de agenda exercido pelas lideranças do governo no poder legislativo, impede que as M.Ps. sejam votadas no prazo legal, fazendo com que estas sejam sucessivamente reeditadas. Assim quando chega o momento de sua apreciação pelo congresso seu efeito econômico ou social sobre o país já ocorreu e foi absorvido pela sociedade, de modo que se torna inviável a rejeição de tal

Medida Provisória. Não faz nenhum sentido votar, mais de um ano depois de sua promulgação, uma M.P. que legislou sobre um assunto que está completamente inserido no atual contexto social .

Na dinâmica burocrático-política nota-se que as regras do jogo são o principal elemento responsável pela cooperação entre os agentes. As relações se desenvolvem sob um arcabouço institucional previamente definido, onde cada agente sabe a limitação de seu poder de atuação. Pode-se entender que as regras do jogo têm que ser construídas de forma a possibilitarem que mesmo que os agentes ajam visando a maximização dos seus objetivos particulares, o resultado final da interação de forças garanta o bem comum.

Neste contexto, pode-se dizer que “(...) *na tarefa de reforma das instituições políticas, a ênfase estaria muito menos em reeducar os indivíduos que em reformular as regras de interação social*”<sup>9</sup>. Ou seja, torna-se muito complicado se realizar uma reformulação da forma de atuação do Estado em um ambiente de instabilidade institucional, onde o Presidente da República pode repentinamente modificar o caráter de intervenção governamental.

É importante ressaltar que o chamado ‘Custo Brasil’ que dificulta a atuação da iniciativa privada, reduz os

investimentos, atravança conseqüentemente a oferta de empregos e o crescimento econômico patrocinado pelo setor privado, tem a sua origem relacionada, dentre outros fatores, à instabilidade institucional. A falta de confiabilidade nas regras do jogo diminui o comprometimento do setor privado no processo de reformas, uma vez que aumenta o seu risco. A acumulação de poder discricionário pelo Poder Executivo, diminui sua credibilidade frente aos demais agentes da economia, pois os custos de se quebrar os 'contratos tácitos' entre os burocratas e a sociedade se reduzem bastante. Conseqüentemente as alianças sustentadoras do governo tornam-se frágeis, gerando uma redução da representação social no processo de reformas e de intervenção.

Por outro lado, a existência de um eficiente mecanismo de legislação, que garanta ao seu detentor um enorme poder discricionário, tem grande utilidade na condução da política econômica. Torna-se muito mais fácil alcançar os objetivos da política econômica se não é preciso discutir, previamente, os caminhos com a sociedade. Ganha-se tempo pois diminui-se bastante as defazagens entre a formulação e a implementação de uma determinada política, que passa a ser praticamente imediata. Garante-se também que a formulação original da política será posta em prática, uma vez que não se corre o risco de que esta seja modificada ao transitar no congresso. Assim acreditando (como faz o Presidente) que os condutores

da política econômica são os mais preparados para lidar com as 'desventuras econômicas', garante-se eficiência total na atuação do governo. Entretanto a sociedade (congressistas, empresários e eleitores) perdem participação. Resta torcer para que intervenção estatal seja capaz de conciliar da melhor maneira possível o interesse de todos os grupos sociais.

Pode-se perceber, desta forma, uma relação bastante complexa entre a estabilidade institucional e a eficiência da economia. Por um lado a instabilidade diminui a importância do mercado, reduz a participação da iniciativa privada no crescimento do país, inibindo os investimentos (internos e externos); por outro ela assegura ao governo (na figura do Poder Executivo) um maior poder discricionário, e uma maior capacidade de intervenção. A instabilidade institucional pode ser utilizada como mais um instrumento de política econômica [Monteiro]. De certo, nota-se que a participação popular fica prejudicada em um ambiente institucional instável.

---

<sup>1</sup> É importante notar que não se está avaliando (nem defendendo) aqui o processo das privatizações, não estão sendo analisadas a fixação de preços de venda das empresas; as moedas aceitas nas alienações; o custo do crédito provido pelo BNDES; ou a participação da sociedade.

<sup>2</sup> Na visão de Buchanan : "The same individuals, with the same motivations and capacities, will interact to generate quite different agreement outcomes under differing sets of rules, with quite different implication for the well-being of every participant". The Reasons of Rules – constitutional political economics. New York. Cambridge University Press , 1985.

<sup>3</sup> VELASCO JR, Licínio.

<sup>4</sup> TOLLISON, R.D, 1987 (p 145)

---

<sup>5</sup> In VELASCO JR, Licínio

<sup>6</sup> Detalhadas no capítulo anterior.

<sup>7</sup> É importante ressaltar que a quantificação do tamanho do Estado não é dada somente pelo seu tamanho físico, na provisão de bens públicos, mas também pelo seu nível de intervenção na economia.

<sup>8</sup> VELASCO JR, Licínio (pag 15)

<sup>9</sup> MONTEIRO, Jorge Vianna, 1997

## CAPÍTULO III

### *Estabilização e Reforma do Estado*

A consolidação da estabilidade econômica é percebida como uma das maiores motivações para a realização de um processo de reforma do Estado brasileiro. Desta forma, tentar-se-á aqui, discutir as possíveis implicações das reformas do Estado para a consolidação de um quadro macroeconômico estável no Brasil, bem como os instrumentos que o 'Novo' Estado terá a sua disposição para contribuir no processo de estabilização.

A contenção do déficit público pode ser entendida como uma condição necessária para a manutenção de uma economia estável. Assim, percebe-se que a reestruturação do Estado, discutida nos capítulos anteriores, pode contribuir neste sentido. A transferência para o setor privado de atividades até então desempenhadas pelo Estado, e a introdução de princípios gerenciais, de descentralização e autonomia, às agências públicas, têm também a intenção de reduzir o dispêndio do

governo com a burocracia. Paralelamente, essas medidas visam incrementar a eficiência da atuação estatal. Então, nota-se que se tais objetivos fossem atingidos, a redução de déficit público se daria de duas formas diferentes, por um lado os gastos operacionais do governo se reduziriam, e por outro as políticas públicas, realizadas mais eficientemente, teriam custos menores<sup>1</sup>.

As privatizações também podem contribuir para o processo de estabilização econômica. Apesar de as privatizações não representarem um impacto direto na contenção do déficit público, este processo funciona como uma sinalização para os agentes econômico<sup>2</sup>. O Estado demonstra estar se esforçando no sentido de sanear suas finanças, fato que aumenta sua credibilidade diante da iniciativa privada. Desta maneira, abre-se espaço, para ocorrer, por exemplo, redução das taxas de juros, queda das pressões inflacionárias e etc.

Nota-se porém, que para se compreender o total conjunto de fatores que podem condicionar a estabilização da economia, é importante analisar a capacidade do Estado interagir com os demais agentes econômicos, e não só sua disposição de realizar ajuste internos.

Neste contexto, percebe-se que se pode tentar atrelar a reforma do Estado à estabilização econômica por duas vertentes bastantes distintas. De um lado, alguns podem defender que a estabilidade econômica pode ser mais facilmente obtida com um Estado menor, que possibilite uma maior atuação das forças do mercado. Entretanto, há aqueles que argumentam que a manutenção de um quadro macroeconômico estável vai estar diretamente relacionado à capacidade de o Estado intervir nas relações econômicas.

Muito se discute à respeito da capacidade de um Estado pequeno, com pouca intervenção em assuntos econômicos, conduzir um processo de estabilização macroeconômico. Os defensores desta tese argumentam que o Estado deve intervir o menos possível deixando, assim, que o mercado atue, alocando de forma eficiente os recursos privados. A livre concorrência seria um elemento suficientemente forte para garantir, na maior parte dos casos, os ajustes necessários na trajetória da economia. Defende-se que a atuação estatal deve ser delimitada por regras claras, bem definidas e amplamente conhecidas por todos os agentes econômicos, evitando ao máximo o discricionarismo dos formuladores de políticas públicas.

A intervenção estatal aconteceria, então, basicamente no sentido de prover as condições necessárias para a construção

de uma economia desregulamentada, liberalizada e moderna, que permitisse o melhor funcionamento dos mercados. Em um cenário como o descrito, a atuação do governo só se faria necessária quando ocorressem grandes falhas de mercado<sup>3</sup>. O Estado deveria assim, realizar uma intervenção 'limpa' na atividade econômica: a forma, o caráter, e o momento de sua atuação seriam previamente conhecidos e antecipados por todos os agentes.

Acredita-se, desta forma, que os agentes econômicos poderão interagir de modo a maximizar o bem estar coletivo através da realização das suas escolhas ótimas particulares. A possibilidade da intervenção do governo distorcer as relações particulares se reduz, da mesma forma que se reduzem as chances de sua atuação ser capturada por grupos de interesse. Pode-se constatar, neste sentido, que um Estado reduzido, terá menos interferência na atividade econômica, e conseqüentemente menor possibilidade de atuar de forma errada ou viesada. Nota-se então, que ficam praticamente extintas as chances da própria atuação estatal se tornar um foco de instabilidade econômica.

Segundo tal raciocínio, a iniciativa privada ganharia incentivos para investir e estaria protegida de variações não antecipadas em seus mercados. Os mercados, uma vez desregulamentados, poderiam atuar se equilibrando frente aos

eventuais choques econômicos. A economia estaria, segundo esta lógica, dotada de uma maior capacidade de se reequilibrar automaticamente. Alternativamente, pode-se pensar que, neste cenário, o governo teria menores possibilidades de gerar instabilidade através de sua atuação<sup>4</sup>.

É importante ressaltar que um Estado com as características descritas, requer instituições políticas fortes e respeitadas. Para assegurar o perfeito funcionamento dos mercados torna-se necessário, como anteriormente mencionado, que as 'regras do jogo' sejam fixas e conhecidas por todos.

Os defensores de um Estado forte, com capacidade de intervenção, advogam que há grandes falhas de mercado, e que atuação estatal é fundamental para se alcançar o equilíbrio macroeconômico. Segundo esta visão, é importante que o Estado tenha condições de realizar políticas visando o ajuste macroeconômico uma vez que não se acredita em equilíbrio automático dos mercados, mas em um processo lento e 'doloroso' para a sociedade.

Entende-se que o Estado deve ter capacidade para, rapidamente, diagnosticar e apresentar soluções para as dificuldades econômicas. Mesmo concordando com o perigo da captura do governo por grupos de interesse, ou tendo em mente os possíveis efeitos perversos causados por sua má

atuação, os defensores de um Estado forte acreditam que não se pode abrir mão, na condução de políticas econômicas e conseqüentemente em processos de estabilização, da assimetria de poder existente entre o governo e os demais agentes.

O Estado pode exercer o seu poder coercitivo, para realizar políticas econômicas de modo a corrigir distorções, distribuir renda e tentar promover algum tipo de justiça social. Desta forma, muitos entendem que esses expedientes devem ser utilizados, principalmente em momentos de instabilidade econômica. Assim, entendem que o Estado tem um importante papel a cumprir na manutenção do equilíbrio macroeconômico.

Pode-se perceber, que diferentemente de um Estado 'liberal', um Estado interventor não requer instituições político-representativas fortes. Alternativamente, pode-se dizer, como discutido no capítulo anterior, que a instabilidade institucional pode ser utilizada como mais um instrumento de política econômica, podendo, desta maneira, contribuir, de forma fundamental, em eventuais processos de estabilização.

Evidentemente, nota-se que em ambos os conceitos de Estado (intervencionista e liberal), são percebidos pontos positivos e negativos. É de comum consenso que a

concorrência ajuda o desenvolvimento dos mercados, ao mesmo tempo que algum tipo de intervenção estatal será benéfica na estruturação dos mesmos. As teorias do rent seeking, já demonstraram o perigo da captura do governo por grupos privados, entretanto, já é bem conhecida também a incapacidade dos mercados gerarem, além da eficiência, justiça social. Mesmo não se entrando em conceitos polêmicos como o de justiça social, nota-se que dificilmente há mercados totalmente eficientes, uma vez que é percebida a existência de problemas envolvendo assimetria de informação, monopólios naturais e economias externas.

O grande desafio que se coloca então, é a construção de um Estado que aproveite as benesses da competição, sem entretanto, abrir mão completamente de seu poder de atuação. A antiga máxima já pregava: *'Mercado sempre que possível, Estado sempre que necessário'*. O difícil, porém, parece ser reconhecer os limites do possível e do necessário.

### ***A Estabilização e o 'Novo' Estado Brasileiro***

Ao que parece, no Brasil, o Estado emergente se comportará menos como um Estado liberal, e mais como um Estado interventor. Como já foi mencionado nos capítulos

anteriores, o 'Novo' Estado brasileiro terá um importante papel a cumprir na regulação, fiscalização e fomento dos mercados. A já citada instabilidade institucional colabora para um quadro de incerteza à respeito do caráter e da quantidade de intervenção estatal na economia.

Dentro deste contexto, é importante ressaltar que a grande capacidade interventora deste 'Novo' Estado, aliada ao exacerbado 'discrecionalismo' do Poder Executivo, gerador em grande medida da corrosão das nossas instituições político-representativas tradicionais, terá efeitos complexos sobre a estabilidade econômica.

O 'discrecionalismo', por um lado, facilita a tomada de decisões e a implementação de políticas. Dá também agilidade à equipe econômica para atuar perante crises, ao mesmo tempo que possibilita uma política de 'sintonia fina' sobre as variáveis macroeconômicas. Torna-se possível alterar o rumo das políticas de acordo com a verificação dos seus resultados, o que gera maior eficiência na condução de um processo de estabilização econômica<sup>5</sup>. A concentração de poder discrecional pela alta burocracia garante-lhe o direito de realizar intervenções bruscas e não antecipadas nos mercados, visando a obtenção de forma mais rápida de determinados resultados. Todavia, este acúmulo de poder na burocracia tem

a contrapartida de isolar os legisladores do processo de formulação de políticas.

Ao mesmo tempo, o perfil regulador que o 'Novo' Estado tende a tomar corrobora a idéia de que ele terá, ainda, um grande papel a desempenhar na condução do processo de estabilização econômica. A criação de uma série de agências, que vão regular os setores recém privatizados, sinaliza uma possível faceta deste processo. Os serviços públicos privatizados, como energia elétrica, telecomunicações, transportes, representam, por um lado, um importante 'ponto de estrangulamento' para o crescimento econômico, e por outro, um grande condicionante dos custos da economia. Grande porcentagem dos dispêndios das firmas e famílias é atribuída ao pagamento de tarifas pela utilização dos referidos serviços. Desta forma, caberá ao Estado regular e fiscalizar os investimentos e a cobrança de tarifas<sup>6</sup>. Não se pode esquecer que a fixação das tarifas dos serviços públicos foi freqüentemente utilizada, através da história do país, como um instrumento de política econômica.

Por outro lado, porém, o provável caráter interventor do Estado emergente, e o poder discricionário conferido ao Poder Executivo, poderão trazer efeitos perversos sobre a estabilização econômica.

O discricionarismo pode diminuir capacidade alocativa dos mercados, reduzir os incentivos à participação da iniciativa privada na economia, gerando a longo prazo, uma maior instabilidade econômica. A credibilidade da atuação governamental fica prejudicada, podendo ser ela mesma um fator condicionante da instabilidade econômica. Percebe-se que o risco atribuído à atividade econômica cresceria em um cenário como este, impactando fortemente os custos. A incerteza a respeito do caráter e da forma de intervenção tendem a reduzir o comprometimento do setor privado, e conseqüentemente, o seu papel na condução de um processo de crescimento equilibrado.

A modernização do Estado brasileiro tem como objetivo final dar condições para que a economia alcance um ajuste econômico duradouro, e capacitar o país a trilhar um caminho de crescimento econômico equilibrado. Fica claro, uma vez avançado o processo de reformas, que o 'Novo' Estado brasileiro terá um importante papel na condução do desenvolvimento. Corre-se o risco porém, de o Estado desempenhar ao mesmo tempo o papel de herói e vilão neste processo. Pode, por um lado, utilizando-se de todos os seus expedientes, suprir um quadro de estabilidade econômica. Entretanto, com isso pode estar deteriorando sua parceria com o setor privado.

Mais do que isso, nota-se que a participação e o comprometimento da iniciativa privada vai estar cada vez mais atrelada à confiança depositada na figura do governante, que à própria estrutura institucional do país. O Estado, por si só, não parece capaz de gerar a confiança necessária para a realização de uma aliança duradoura entre o governo e a sociedade. A estabilização econômica, assim, pode ficar condicionada menos a fatores estruturais que conjunturais, pondo em risco a sua própria sustentação a longo prazo.

---

<sup>1</sup> Ainda a respeito da redução do déficit público, vale a pena se ressaltar que as reformas tributária e previdenciária, ainda em tramitação no Congresso, têm também o sentido de contribuir para este processo, uma vez que procuram a sanear as finanças públicas.

<sup>2</sup> Ao se alienar uma empresa estatal e se utilizar os recursos desta venda para a amortização da dívida pública, está sendo trocado um fluxo futuro de receitas (dividendos que seriam pagos pela empresa), por um fluxo futuro de despesas (juros incidentes sobre a dívida então amortizada). Percebe-se que esta dinâmica não altera os gastos correntes, não tendo nenhum impacto direto sobre o déficit público. Da mesma forma ocorreria se os recursos das privatizações forem utilizados para a realização de novos investimentos produtivos. Para uma discussão mais aprofundada ver Mello, 1994

<sup>3</sup> É importante destacar que, mesmos os defensores de um Estado mínimo, consideram válido algum nível de provisão pública de serviços como saúde, educação e segurança, já que geram externalidades para toda a atividade econômica.

<sup>4</sup> Como discutido no capítulo anterior, o governo é muitas vezes acusado de gerar resultados diferentes ou até mesmo opostos aos originalmente propostos, como consequência da implementação de uma determinada política pública (social ou econômica).

<sup>5</sup> O governo pode, por exemplo, reduzir ou aumentar as alíquotas de importação sem prévia discussão com a sociedade, se entender que a inflação interna está acima dos padrões desejáveis, ou mesmo se o resultado das contas externas se mostrar diferente do planejado.

<sup>6</sup> O Estado deverá (deveria) também exigir investimentos suficientemente altos para garantir o crescimento, e reprimir a cobrança abusivas de tarifas de modo a controlar o nível de preços.

## CONCLUSÃO

O objetivo final deste trabalho é destacar alguns aspectos considerados relevantes a respeito da reforma do Estado brasileiro. Pretendeu-se discutir os sentidos da reforma no Brasil, investigar o tamanho e a eficiência do Estado emergente, bem como a sua capacidade de contribuir na provisão de um cenário macroeconômico estável.

Neste sentido, percebeu-se que uma das maiores justificativas à necessidade de se reformar o Estado brasileiro, estava atrelada ao esgotamento da estratégia de intervenção estatal na economia. Argumentava-se que o crescimento demasiado do Estado acabara por enfraquecê-lo: a acumulação de dívidas e déficits fiscais reduzira sua capacidade de investimento, ao mesmo tempo que sua intensa atuação na produção de bens para o mercado competitivo inibira a maior participação do setor privado no desenvolvimento econômico. Por outro lado fora notada crescente captura da sua atuação por grupos de interesse.

Diante desta percepção, o modelo teórico da reforma do Estado brasileiro baseou-se na necessidade de se criar um Estado menor, na medida em que transferiria para a iniciativa privada a provisão de bens e serviços que vinha há muito realizando; porém mais eficiente, uma vez que seriam introduzidos novos instrumentos de controle, que pretenderiam substituir a tradicional forma de administração pública burocrática por princípios gerenciais. A saída do Estado de uma série de setores, transferidos para a iniciativa privada, geraria um duplo efeito para a economia: as atividades privatizadas seriam realizadas de forma mais eficiente, ao mesmo tempo que o Estado poderia concentrar seus esforços no cumprimento de suas atribuições exclusivas.

É importante ressaltar que todo este complexo processo de reformulação se desenvolve dentro de um país com importantes especificidades: práticas burocráticas e patrimonialistas convivendo na administração pública; corrupção nos diversos escalões do governo; intenso *rent seeking*; escassos mecanismos de controle e reduzida participação popular na atuação do governo; e frágeis instituições político-representativas. É dentro deste contexto que se deve analisar os aspectos da reforma do Estado brasileiro.

Em primeiro lugar deve-se ressaltar que a reforma, diferentemente do que possa parecer à primeira vista, pode não caracterizar a simples redução do tamanho do Estado, mas pelo contrário um fortalecimento da sua capacidade interventora. A privatização e a publicização de serviços públicos, aliados à descentralização e à desburocratização da administração pública, vão exigir do Estado a criação de um forte aparato regulatório e fiscalizador. A atuação do governo se deslocará, então, da produção para a regulação, e neste momento se poderá perceber o efetivo caráter da intervenção estatal.

Vale ressaltar que será necessário um intenso exercício de regulação sobre as próprias agências estatais, que agora terão maior autonomia do 'Núcleo do Governo'. Este controle se dará no sentido de impedir a sua captura por grupos de interesse, assim como o retorno das dinâmicas burocráticas tradicionais<sup>1</sup>. Desta forma, esta regulação terá que ser habilmente exercida de modo a não conceder uma excessiva autonomia às instituições, nem engessá-las por completo, inviabilizando o modelo<sup>2</sup>. É importante destacar que esta tarefa que não parece nem um pouco trivial.

Outro ponto que deve ser mencionado, relaciona-se à fragilidade das alianças sustentadoras das reformas. Ao se privatizar os serviços públicos percebe-se a alteração do

caráter da reforma, não se trata mais apenas da redução do tamanho do Estado, mas também da definição do seu novo posicionamento diante da atividade econômica. A aliança que no primeiro momento reunia liberais e intervencionistas, em torno da redução do tamanho do Estado, agora perde força. Pode-se assim notar que a privatização dos serviços começou a ser realizada sem que tivesse sido criado um marco regulatório mínimo, definindo os princípios comuns da regulação que o 'Novo' Estado vai empreender nos mais diversos setores da economia.

Ainda neste cenário, percebe-se que o processo de reformas, além de contar com uma sustentação político-social deteriorada, e não ter ainda definido o real caráter de intervenção estatal na atividade econômica, está se realizando em um ambiente de instabilidade institucional. O uso do artifício da emissão de Medidas Provisórias, aliado ao hábil controle de agenda no Congresso Nacional, garante ao Poder Executivo a prerrogativa de legislar sobre os mais variados temas sem a prévia discussão com a sociedade, representada por políticos, e mesmo por empresários e eleitores. Desta forma, percebe-se que o caráter da intervenção estatal pode ficar diretamente associado ao discernimento do governante, ao invés de fundamentado em princípios pré definidos e acordados por toda a sociedade.

Este cenário de incertezas a respeito da forma e do caráter de intervenção estatal, juntamente com a corrosão das alianças sustentadoras das reformas, pode diminuir o comprometimento e a participação da iniciativa privada no processo de desenvolvimento do país. Entretanto, este quadro pode incrementar a capacidade de intervenção do Estado, reduzindo custos e aumentando a eficiência da implementação de políticas.

Neste contexto, percebe-se que o 'Novo' Estado brasileiro, mesmo se esforçando para sanear as finanças públicas, através das privatizações, e de sua reestruturação organizacional, não parece capaz de gerar, por si só, condições para a manutenção de um quadro macroeconômico estável. A própria atuação do Estado pode causar instabilidade à economia dadas as fracas alianças entre o poder público e a sociedade. A estabilização econômica, assim, pode ficar condicionada mais a fatores conjunturais do que estruturais, pondo em risco a sua própria sustentação a longo prazo.

Pode-se então, argumentar que a reforma do Estado brasileiro, terá dificuldade para atingir suas metas originais. Talvez ela resulte em um Estado pequeno, poderoso e, com substancial autonomia em relação aos controles da sociedade. Com isso, é provável que esse 'Novo' Estado não encontre na iniciativa privada a parceria esperada. A construção de um

Estado desburocratizado poderá ser frustrada diante do intenso e crescente papel regulatório que esse Estado tende a exercer. Por fim, percebe-se que provavelmente o 'Novo' Estado brasileiro continuará a funcionar no ambiente de instabilidade institucional-constitucional que tem prevalecido até aqui. Não parece fazer parte do projeto de reforma, a construção de um Estado atrelado a uma ordem legal-constitucional típica de uma democracia representativa.

---

<sup>1</sup> Na dinâmica burocrática tradicional, verifica-se, que por não se apropriar do excedente de sua produção, o burocrata tem incentivos para maximizar os recursos humanos e financeiros postos a sua disposição, em detrimento da eficiência de sua atuação.

<sup>2</sup> O modelo de reestruturação organizacional do Estado aposta na descentralização e na desburocratização como elementos garantidores de eficiência. Entretanto, estes mesmos elementos podem por um lado, facilitar a captura das agências por grupos de interesse privados, e por outro incentivar o crescimento de práticas burocráticas. Assim, corre-se o risco de se ter uma situação paradoxal: para se descentralizar e desburocratizar o Estado é necessária a criação de um intenso controle contratual, que pode, por sua vez, engessar novamente a máquina administrativa.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ABREU**, Marcelo de Paiva. Organizador. A Ordem do Progresso. Editora Campus, 1990
- AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO**. Contrato De concessão Para Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e/ou Gás Natural. Minuta. Brasília - DF, 1998
- BANCO MUNDIAL**. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997 – O Estado num Mundo em Transformação. Oxford University Press, Washington, D.C. 1997
- BUCHANAN. J M & BRENNAN. G**. The Reason of Rules – Constitutional Political Economics. Cambridge University Press, New York, 1985
- DI PIETRO**. Maria Sylvia Zanella. Cidadão e Sua Defesa - A “Res Publica” E Sua Defesa. Intervenção no Seminário: Sociedade e a Reforma do Estado. São Paulo, SP Março de 1998
- FLEURY**. Sônia. Programa de Estudos e Pesquisas em Reforma do Estado e Governança. Revista de Administração Pública, Volume 31, Numero 4, Julho – Agosto 97
- MELLO**. Marina Figueira de. Privatização e ajuste fiscal no Brasil. Texto para discussão N0 317. Departamento de Economia PUC-RIO, Abril de 1994

**MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO.** Cadernos Mare. Caderno 2. Organizações Sociais. Brasília - DF, 1997

**MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO.** Cadernos Mare. Caderno 7. A Reforma Administrativa na Imprensa - Seleção de artigos produzidos no MARE. Brasília - DF, 1997

**MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO.** Cadernos Mare. Caderno 9. Agências Executivas, Brasília - DF, 1997

**MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO.** Plano Diretor da Reforma do Estado, Brasília-DF, 1995

**MONTEIRO.** Jorge Vianna, Economia e Política: instituições de estabilização econômica no Brasil. Editora Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1997

**MONTEIRO.** Jorge Vianna, Macroeconomia do Crescimento de Governo, IPEA, 1990

**OSBORNE.D & GAELBER.T,** Reinventando o Governo. Tradução de Sergio Bath e Ewandro Magalhães Júnior, Editora MH Comunicações, Brasília - DF, 1992

**PEREIRA.** Luis Carlos Bresser, A Reforma do Estado, Texto do discurso proferido na solenidade de posse no cargo de Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília, Janeiro de 1995.

**PEREIRA.** Luis Carlos Bresser, Da Administração Pública à Gerencial, Revista do Serviço Público, ano 47, vol. 120, n. 1, ENAP, Brasília-DF, janeiro-abril de 1996.

**PEREIRA.** Luis Carlos Bresser, Intervenção na conferência "Os Novos Caminhos da América Latina: Estado, Mercado e Equidade", patrocinada pelo BID e o PNUD, Montevideu, Outubro de 1996.

**PINHEIRO.** Armando Castelar. Infra-Estrutura, Crescimento e a Reforma do Estado, Texto para discussão No 4, CERES-FGV, 1997

**R. Tollison.** Is the Theory fo Rent- Seeking Here to Stay?, C. Rowley (Editor), Democracy and Public Choice: Essays in Honor of Godon Tullock, Londres: Blackwell, 1987

**T.J. Trebat.** Brazil's State Owned Enterprises: a case Study of the State as Entrepreneur, Cambridge University Press, EUA, 1983 pp. 10-69

**VELASCO Jr.** Licínio. A economia das Políticas Públicas: As Privatizações e a Reforma do Estado. Texto para discussão N° 55, BNDES, Rio de Janeiro, Maio de 1997