

REFORMA DO ESTADO: uma revisão de propostas e referenciais

Maria Ceci Misoczky *

Resumo

Este artigo focaliza as propostas atuais de Reforma do Estado no contexto latinoamericano e, especialmente, brasileiro. Apresentamos os principais referenciais teóricos que informam a discussão sobre o Estado na atualidade: a teoria da escolha pública, o (novo) institucionalismo organizacional e a teoria do custo de transação (novo institucionalismo econômico). Estas influências se expressam concretamente em diferentes modelos que constituem o grupo de projetos hegemônicos no contexto internacional (a Nova Administração Pública e a reinvenção do governo) e latinoamericano (a nova administração gerencial).

Palavras-chave: Reforma do Estado, teoria da escolha pública, institucionalismo, nova administração pública, administração gerencial.

Abstract

This article has its focus in the main proposals on State Reform, considering the latinamerican context and, specially, the brazilian. We present the main theories which inform the debate about the State: public choice theory, organizational institutionalism and cost transaction theory (economic institutionalism). These influences are clearly expressed in diferent models which form a group of hegemonic projects in the international context (new public administration and reinventing govern) and in latinamerican context (new managerialism).

Keywords: State Reform, public choice theory, institutionalism, new public administration, managerialism.

* Médica Sanitarista.

A idéia do moderno Estado foi considerada como uma forma de poder público separado tanto do dirigente quanto do dirigido, e como constituindo a autoridade política suprema dentro de limites definidos. Esta concepção se manteve como única até ser contestada por Marx no século XIX. Desde então, questões de diferentes tipos, entre as quais encontramos as que seguem, continuam alvo de debate:

O que é o Estado e o que deve ser?

Qual é a relação entre Estado e sociedade e qual é a forma mais desejável que esta relação deve ter ?

O que o Estado faz e o que deve fazer?

Que interesses são e devem ser representados pelo Estado?

Este texto focaliza estas questões tendo como referencial as propostas atuais de Reforma do Estado no contexto latinoamericano e, especialmente, brasileiro. Assim, em um primeiro momento, apresentamos os principais referenciais teóricos que informam a discussão sobre a Reforma do Estado na atualidade: a teoria da escolha pública, o (novo) institucionalismo organizacional e a teoria do custo de transação (novo institucionalismo econômico). Estas influências se expressam concretamente em diferentes modelos que constituem o grupo de projetos hegemônicos no contexto internacional (a Nova Administração Pública e a reinvenção do governo) e latinoamericano (a nova administração gerencial).

A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA

A teoria da escolha pública surge no fim da década de 60, com base nas teses de Hayek (1991), Friedman (1977) e Buchanan (1975), e consiste na aplicação da análise econômica neoclássica às instituições e processos políticos, com o fim de opor-se à teoria das falhas do mercado (associada ao welfare state). Os fundamentos são o individualismo metodológico (todas as entidades sociais são, fundamentalmente, conjuntos de indivíduos), o homem econômico (o pressuposto do auto-interesse) e a concepção de interações sociais como trocas de mercado (a política como intercâmbio), em uma clara conexão com o liberalismo. A ação coletiva é tratada sob a forma de grupos de interesse, variando do simples egoísmo ao lobismo. Aplicado ao setor público implica em que todos os burocratas agem para maximizar seus interesses (salário, poder e prestígio). As teses principais são:

— a analogia entre a economia e a política, defendida por Hayek e

Friedman, segundo a qual a liberdade política está intrinsecamente associada à liberdade econômica, o que tem por conseqüência sobrepor a esfera econômica à política, já que a agenda pública deve ser despolitizada e deixada para a influência do mercado;

— a negação do conceito de justiça social, pela ênfase no individualismo;

— a justiça, por sua vez, se fundamenta no método, e não nos resultados do processo econômico, não sendo admitidos mecanismos redistributivos pelo Estado.

Grande ênfase é dada à crítica sobre a natureza da política e a essência da burocracia. Qualquer burocrata é um peso para a sociedade. Por exemplo, veja-se os termos em que Tullock (1965, p. 221) comenta o governo americano: “Estamos presos a uma burocracia grande e basicamente ineficiente. A melhoria do desempenho neste setor poderia, olhando sob a ótica econômica, aumentar nosso rendimento nacional e aumentar nossa taxa de crescimento. Politicamente, poderia tanto aumentar o grau de controle que o cidadão tem sobre muitos campos de nossa vida nacional e aumentar sua liberdade individual”. Há uma veemente rejeição à expansão nos poderes do governo, já que as falhas políticas seriam maiores que as falhas do mercado. A implicação para a ação é a limitação do poder e do tamanho do Estado (Buchanan, 1975). Trata-se de uma teoria normativa explícita sobre como as sociedades devem mudar, marcadamente ideologizada no sentido dos valores do liberalismo.

A abordagem é, portanto, orientada para o espaço da política e da burocracia. Segundo Mueller (1979) a escolha pública pode ser definida como a economia do processo de decisão do não mercado ou, simplesmente, como a aplicação da economia à ciência política. Os temas são os mesmos desta última: teoria do Estado, regras eleitorais, comportamento do eleitor, partidos, burocracia, etc... No entanto, a metodologia é a da economia.

Nos anos 80, quando as idéias keynesianas perdem espaço, a teoria passa a ser utilizada expressamente para justificar a ênfase na redução do tamanho do Estado e do gasto público, colocando no primeiro plano a privatização, a contratação exterior (contracting-out) e a desregulamentação, a redução do emprego público e das estruturas salariais. Seus postulados principais, para justificar a reforma e redução do Estado, são: (a) as agências estatais próprias do Estado de Bem-Estar Social foram capturadas por clientelas particulares, que encontraram naquele incentivos para demandar níveis socialmente irracionais de gastos ou empregos; (b) como burocracias, as agências estatais tenderam à auto-captura destas, conduzindo à adoção de decisões irracionais e gerando comportamentos oportunistas; (c) apesar da captura, as agências do Estado com frequência não responderam sequer às necessidades dos seus clientes (produzindo

serviços de baixa qualidade e de modo ineficiente) porque os empregados estavam maximizando seus interesses em vez dos interesses públicos; (d) os políticos, frequentemente, pressionam as agências para uma expansão ineficiente de serviços, ou entravam a habilidade das agências para perseguir sua missão (Schwartz, 1994, p.55). Ao tratar da proposta de Reforma do Estado sob a ótica da Nova Administração Pública retomaremos estes aspectos.

O ESTADO SOB A ÓTICA DO NOVO INSTITUCIONALISMO ECONÔMICO

O novo institucionalismo (termo cunhado por Oliver Williamson) é uma construção teórica resultante da intenção de diferenciar-se do “velho institucionalismo econômico”, cujos autores principais são Commons e Mitchel. Segundo Coase (1998) esta construção teórica ocorreu porque os economistas, desde Adam Smith, têm se dedicado a formalizar sua doutrina sobre a mão invisível, ou seja, sobre a coordenação da economia pelo mecanismo de preços. Esta abordagem estuda como a oferta e a demanda determinam preços, mas não considera os fatores que determinam que bens e serviços são negociados nos mercados e como seus preços são determinados. “É uma visão que desdenha o que acontece no mundo real. (...) estudamos a circulação do sangue sem o corpo.” (Coase, 1998, p.73) A mudança principal com relação à escola anterior é a consideração do ambiente institucional (regras do jogo) como o foco principal de interesse (Williamson, 1998)¹.

Para melhor sistematizarmos a composição deste referencial teórico vamos desdobrá-lo em seus dois componentes constitutivos principais - o novo institucionalismo organizacional (ou sociológico) e a economia do custo de transação².

¹ “Se instituições são as regras do jogo, organizações e seus empreendedores são os jogadores. Organizações são feitas de grupos de indivíduos reunidos para atingir algum objetivo comum. Organizações incluem agentes políticos (partidos, o Senado, a Prefeitura, agências reguladoras), agentes econômicos (firmas, sindicatos, empresas familiares, cooperativas), agentes sociais (igrejas, clubes, associações atléticas) e agentes educacionais (escolas, universidades, centros de treinamento). As organizações que surgem refletem oportunidades oferecidas pela matriz institucional. Isto é, se o referencial institucional premia atividades produtivas, então as organizações que vão surgir estarão envolvidas em atividades produtivas.” (North, 1990, p.361)

² Lane (1993) considera que o novo institucionalismo vem em duas versões: uma que se origina na teoria organizacional e outra que emerge da economia.

A teoria institucional

Scott (1987) sintetiza as variações - “muitas faces” - da teoria institucional e seus autores mais importantes:

1. Institucionalização como uma forma de instituir valores - Selznick, Michels e Barnard -. A estrutura organizacional é vista como um veículo adaptativo moldado em reação às características e compromissos dos participantes, assim como das influências e limitações do ambiente externo, referindo-se, assim, a um processo adaptativo. Selznick distingue entre organizações como instrumentos técnicos, como ferramentas mecânicas e como instituições valorizadas (comunidades naturais voltadas para a auto-manutenção como um fim em si mesmo). Sua ênfase primária parece ter sido na institucionalização como um meio de infundir valor, ou seja, como suprir valor intrínseco a uma estrutura ou processo que, antes da institucionalização, tinha só utilidade instrumental. Desta forma, se promove a estabilidade - persistência da estrutura ao longo do tempo.

2. Institucionalização como um processo de criar realidade - Berger e Luckman, Zucker -. O argumento é que a ordem social é, fundamentalmente, baseada em uma realidade social compartilhada que, por sua vez, é uma construção humana, sendo criada em interação social. Como um produto humano ou, mais precisamente, como uma produção humana em andamento, a ordem social se torna realidade quando os indivíduos agem, interpretam esta ação, e dividem com outros suas interpretações. Estas interpretações, ou tipificações, são tentativas de traduzir o comportamento em categorias que vão capacitar os atores a responder de um modo similar. Institucionalização é o processo pelo qual as ações se tornam repetidas, ao longo do tempo, e recebem significados semelhantes; ela ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores. A institucionalização envolve os processos pelos quais procedimentos sociais, obrigações e realidades adquirem o status de regras no pensamento e na ação social.

3. Sistemas institucionais como uma classe de elementos (novo institucionalismo) - Meyer e Rowan, Powell e DiMaggio -. A ênfase se dirige para sistemas institucionalizados de crenças, que constituem uma classe distinta de elementos que podem ser importantes à existência /elaboração da estrutura organizacional. As formas organizacionais prevalentes podem ser atribuídas não só à complexidade das “redes relacionais” e dos processos de troca, mas também para a existência de “mitos racionais” (sistemas de crença compartilhados). A ênfase muda das propriedades de crenças generalizadas para a existência de uma variedade de fontes ou locais de prescrições racionalizadas e impessoais que

identificam vários propósitos sociais e especificam, sob a forma de regras, os meios apropriados para perseguí-los. Estas fontes são descritas como institucionalizadas quando sua existência e eficácia está, em alguma medida, além da escolha de qualquer indivíduo ou organização participante. É introduzida a idéia de que as organizações não necessariamente se adequam a um conjunto de crenças institucionalizadas porque elas consituem uma realidade, mas porque elas são recompensadas por fazê-lo, através de um aumento na legitimidade, nos recursos e na capacidade de sobrevivência. DiMaggio e Powell (1983) definem o processo através do qual as organizações se tornam isomórficas a um padrão institucional, criando uma tipologia de como isto ocorre - por mimetismo, por coerção, por normatividade. Assim, grandes mudanças na teoria institucional são aqui introduzidas: (a) deslocamento da teoria contingencial e da dependência de recursos para o papel dos elementos culturais; (b) deslocamento da adoção de um modelo tomado como dado para uma variedade de processos (como, p. ex., as diferentes formas de isomorfismo); (c) mais atenção para a natureza do sistema de crença; (d) destaque para atores como o Estado ou as associações profissionais, e para a criação de novos mitos racionais; (e) ênfase em aspectos simbólicos e suas fontes. DiMaggio (1988) revisa o novo institucionalismo, criticando-o por não deixar espaço para focalizar a busca do auto-interesse na motivação da ação humana: em vez de assumir o princípio da utilidade focaliza excessivamente fatores como normas, que tornam o espaço para a ação movida pelo interesse restrito, e circunstâncias como limitações comportamentais e cognitivas, que impedem o ator de reconhecer e tentar atuar efetivamente na busca de seus interesses.

4. Instituições como esferas sociais distintas - Hertzler, Friedland e Alford -. Adota a idéia da diversidade entre sistemas de crenças e a liga com a visão tradicional das instituições sociais, encontrada na sociologia geral. Instituições sociais se referem a sistemas relativamente duradouros de crenças sociais e práticas socialmente organizadas, associadas com várias arenas funcionais dentro do sistema social, como religião, trabalho, família, sistema político-partidário. As instituições sociais são vistas tanto como sistemas simbólicos (cognitivos e normativos) quanto como sistemas comportamentais, com grande ênfase na persistência e estabilidade como características definidoras chave. Assim, as instituições de uma sociedade têm um alto grau de estabilidade e funcionam como o mecanismo principal para a continuidade social. Friedland & Alford (1987) afirmam que a sociedade contém diferentes esferas sociais e diferentes sistemas de crença, e que diferentes esferas institucionais demandam diferentes sistemas de crenças: no caso do capitalismo, sua lógica institucional é a acumulação e a acomodação da atividade humana; a lógica do Estado é a

racionalização e a regulação da atividade humana pela legislação e pela hierarquia burocrática; a da família é a comunidade e a motivação da atividade humana pela lealdade incondicional dos seus membros e pelo seu bem-estar. Esta versão da teoria institucional focaliza na existência de um conjunto diferenciado e especializado de sistemas cognitivos e normativos - lógicas institucionais; e atividades humanas padronizadas que surgem e tendem a persistir, com conteúdos e formas diferentes, em todas as sociedades. Estes autores contradizem DiMaggio, afirmando que os interesses são institucionalmente definidos e moldados, já que os referenciais institucionais definem os fins e moldam os meios pelos quais os interesses são determinados e buscados.

É na abordagem do interesse que March e Olsen (1984) definem sua contribuição ao novo institucionalismo: contradizendo o senso comum que considera interesses e instituições como entidades separadas na realidade social, afirmam que esta separação não é possível, e que as instituições vêm antes dos interesses em qualquer tipo de interação social, moldando e, mesmo, determinando preferências e interesses individuais.

De acordo com Lane (1993), o novo institucionalismo abriga três idéias básicas: (1) as instituições constituem as entidades importantes do sistema social (ontologia); (2) o fenômeno institucional requer uma metodologia de ciência social especial (epistemologia); (3) as instituições determinam os interesses (metafísica).

Para fins deste texto, alguns aspectos merecem destaque:

— Para o novo institucionalismo, as instituições podem ser entendidas como “regras formais, procedimentos de observância dessas regras e práticas regulares operativas que estruturam o relacionamento entre indivíduos e as várias unidades do sistema político e da economia” (Hall, 1992, p.96). Ou como “regras formais, constrangimentos informais e formais de se assegurar seu cumprimento” (North, 1990, p.386).

— DiMaggio & Powell (1983, p.147) identificam o Estado e as profissões como os moldadores primários das formas institucionais na modernidade - “os grandes racionalizadores da segunda metade do século XX”.

— No fim da década de 80, quando se coloca o tema de “bring the state back in”, em oposição à ênfase no Estado mínimo, Scott (1987) aponta para a importância de considerar este importante ator institucional em si mesmo, mas reconceituando o sistema político de modo a revelar a variedade de papéis que as estruturas políticas e legais desempenham na moldagem dos referenciais institucionais dentro dos quais as organizações de diferentes tipos operam. Skocpol (1985) também aproveita o revival da teoria do Estado para tratá-lo como uma tendência institucionalista.

A teoria do custo de transação

Coase (1993) inicia o desenvolvimento da teoria do custo de transação³ a partir de uma crítica às formulações neoclássicas, segundo as quais a mão invisível do mercado regula os preços, dada a oferta e a procura. Coase considera que a marca distintiva da firma é o deslocamento do mecanismo de preço do mercado para as empresas, que podem organizar as operações. Ou seja, através da formação de uma organização e permissão de alguma autoridade os recursos são dirigidos de modo a economizar custos das transações realizadas no mercado trazendo-as para o espaço das firmas; sendo que sempre é possível voltar para o mercado aberto se a estratégia da firma falhar. Outro fator a considerar é que as transações de troca em um mercado e as mesmas transações organizadas dentro de uma firma são frequentemente tratadas de forma diferenciada por governos e órgãos reguladores. Estes são os motivos pelos quais existem firmas em uma economia especializada. Além disto, Coase demonstra que só em um mundo de custo de transação zero a definição inicial de direitos de propriedade não afetaria a alocação de recursos na economia. Isto é, quando o custo de transação é zero, instituições (sistemas de direito de propriedade) não afetam os resultados.

Simon (1959) critica a teoria da economia clássica porque ela não considera que o consumidor maximiza utilidades; a crescente separação entre propriedade e gerência tem dirigido a atenção para as motivações dos gerentes e para a suposição da maximização do lucro pelas firmas; a suposição da competição perfeita foi eliminada como monopólio e a barganha; a definição de racionalidade se estende para considerar o ambiente, a predição e a formação de expectativas; esta expansão para incluir conflitos de objetivos e incertezas tornam difícil ignorar a diferença entre o objetivo do ambiente em que o ator econômico realmente vive e o ambiente subjetivo que ele percebe e ao qual responde. Considera que as escolhas na vida real se dão em situações de racionalidade limitada (mesmo em situações extremamente simples os sujeitos não se comportam do modo previsto pela aplicação direta da teoria da utilidade) sujeitas a simplificações drásticas, e precisam envolver algo mais simples que a maximização da utilidade ou do lucro. A mesma crítica à suposição de que o consumidor busca maximizar a utilidade se aplica a esta suposição sobre as firmas, tendo em vista que não fica claro se a maximização

³ Ocorre uma transação quando se transfere um bem ou serviço, através de uma interface tecnologicamente separável. Os custos de transação envolvem todas as despesas feitas em torno de um contrato, seja pessoal, seja social (Williamson, s.d.).

do lucro das firmas se daria no curto ou no longo prazo; a abordagem não inclui o "rendimento psíquico"; o empreendedor pode querer apenas um retorno que considera satisfatório (lucro satisfatório é um conceito mais significativamente relacionado com a noção psicológica de níveis de aspiração que a maximização); proprietários e gerentes estão separados na firma, e os segundos podem não estar interessados na maximização; quando há competição imperfeita entre firmas, a maximização é uma meta ambígua, porque a ação que é ótima para uma firma depende da ação de outras.

Williamson (s.d.) trata de dois outros conceitos fundamentais para entendermos o novo institucionalismo econômico - oportunismo e governança⁴:

O modelo de homem da teoria do custo de transação é o homem econômico de comportamento oportunista, sendo este a principal causa das falhas do mercado. O oportunismo é um conceito mais forte que o auto-interesse, já que este é limitado pela obediência e pelo compromisso com promessas, enquanto o primeiro inclui a manipulação deliberada de informações sobre as trocas, na expectativa da vantagem individual. Seria um atributo da condição humana, não das instituições. Portanto, a decisão *ex ante* deve incluir a suposição deste comportamento, já que a descoberta *ex post* pode ser muito cara. O papel das instituições se refere às suas habilidades para atenuar o oportunismo através de controles hierárquicos, que não estão disponíveis no mercado, e são requeridos como garantia de que aqueles que voluntariamente obedeceriam não sejam sacrificados pelos demais. Assim, o oportunismo é positivamente relacionado com a oportunidade (benefícios esperados) e negativamente com as proteções (sanções, controle) contra ele.

A análise do custo de transação substitui a preocupação habitual pela tecnologia e gastos de produção (ou de distribuição) por um exame comparativo do planejamento, da adaptação e do monitoramento da realização da tarefa sob diversas estruturas de governança. O conceito de governança se baseia em uma abordagem ampla sobre o papel das instituições e do impacto da qualidade da matriz institucional de uma sociedade no desenvolvimento (March & Olsen, 1989). Na formulação do Banco Mundial (1992) governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento. É, portanto, diferente de

⁴ As diversas traduções produzem alguma confusão sobre os termos *governance* e *governing*, sendo freqüente encontrar ambos traduzidos como governabilidade. Prats i Catalá (1998) esclarece esta confusão que também ocorre na língua espanhola. Governabilidade (*governing*) é a capacidade de um sistema para se autogovernar e encarar positivamente desafios e oportunidades. Governança (*governance*) se refere ao sistema institucional formal e informal que demarca a ação.

governabilidade, que define as condições sistêmicas do exercício do poder em um sistema político e se refere às condições do exercício da autoridade política. A governança se refere ao sistema institucional (formal e informal) que demarca a ação dos atores sociais.

Assim, os quatro temas básicos que irão somar-se ao novo institucionalismo (organizacional) e compor o novo institucionalismo econômico: o conceito de custo de transação e a possibilidade da sua redução, o contexto de racionalidade limitada como consequência da escolha em situação de informação incompleta (inclusive pelo alto custo de transação para obter informações), a necessidade de proteção contra o comportamento inevitavelmente oportunista dos seres humanos, a preocupação com a governança como instrumento de redução do custo de transação. Além destes temas, tem relevância o dos limites à propriedade privada e o da competição entre arranjos contratuais entre os quais os governos podem escolher.

O NOVO INSTITUCIONALISMO ECONÔMICO

O novo institucionalismo econômico se desenvolveu inicialmente na teoria da firma e da organização industrial, expandindo-se para as áreas da economia do trabalho, do mercado de capitais e do desenvolvimento. Propõe instrumentos para analisar as transações sociais em situações de mercado e fora dele - como é o caso de contextos organizacionais e hierárquicos (públicos e privados), com o objetivo de superar a dicotomia Estado / mercado. Argumenta que as instituições políticas podem ser escolhidas racionalmente, através de deliberações sobre que regras são apropriadas para o padrão de interação na sociedade (Lane, 1993). Assim, a ênfase se dirige aos "mecanismos institucionais específicos que podem trazer incentivos e informação aos agentes econômicos privados, e a um Estado que os leve a se comportarem de forma socialmente racional" (Przeworski, 1992, p.51).

No contexto de informação incompleta e de incerteza os indivíduos têm altos custos para obter informações relevantes sobre o que transacionar ou com quem transacionar. Em um sociedade na qual as instituições estão insuficientemente desenvolvidas e consolidadas, tais custos são extremamente elevados, inibindo um número potencialmente gigantesco de transações. A existência de instituições permite uma economia coletiva de custos de transação, gerando ganhos para toda a sociedade. Na ausência de incerteza e de oportunismo, as instituições poderiam ser substituídas por acordos / promessas. Sob incerteza e oportunismo, são indispensáveis contratos, cuja fatalidade e cumprimento só

pode ser assegurado por regras (Williamson, 1996). Os ganhos decorrentes da economia dos custos de transação representariam um aumento global do bem-estar resultante do intercâmbio mutuamente benéfico (troca econômica) entre dois parceiros com dotações de recursos diferenciados. Ou seja, o novo institucionalismo econômico focaliza no papel do Estado em definir as bases de arranjos contratuais. Para obter um arranjo institucional compatível com esta função uma estrutura de equilíbrio induzido poderia ser atingida através de mudanças racionais (contrariamente ao que o novo institucionalismo com enfoque organizacional considera). A interpretação das afirmações de Coase (1960) levam a concluir que a eficiência na alocação de recursos não requer políticas públicas, já que seria mais vantajoso para diminuir os custos de transação simplesmente medidas como a definição clara dos direitos de propriedade. Desenvolvendo este argumento é afirmado que mesmo o modelo econômico liberal pressupõe a existência de um Estado capaz, já que mercados competitivos e eficientes não existem no vazio ou por si mesmos, sendo criados e mantidos por um Estado que estabelece e aplica as regras sob as quais se leva a cabo o comércio e são protegidos os direitos de propriedade (North, 1990).

"Mercados eficientes requerem um governo que não só especifique e reforce um conjunto de direitos de propriedade, mas também baixos níveis de custo de transação, na direção do ideal Coasiano; e que operam dentro de um referencial de atitudes na direção da honestidade, integralidade, justiça e adequação que torne possível reduzir os custos de transação por unidade de troca." (North, 1986, p.236)

Eggertson (1990) identifica três níveis de análise no novo institucionalismo econômico:

1. Ênfase nos resultados e como são determinados pela estrutura institucional, em combinação com as preferências individuais. Instituições são exógenas nesta análise - os resultados dependem da estrutura de direitos de propriedade, da organização das trocas na sociedade e das preferências individuais.
2. Instituições são o foco central de análise. Suas estruturas emergem como resultado da interação entre indivíduos (ou grupos) em busca de seus interesses. Aqui aparece a importância da teoria da firma - dentro de uma dada estrutura de direitos de propriedade e regras políticas aparecem modos de organizar as trocas. O modelo principal / agente da organização econômica deve ser estendido ao setor público, especialmente aos organismos envolvidos em definir e infundir as regras formais da sociedade (com destaque para o problema do controle).

3. Envolve a explicitação do sistema de direitos de propriedade (regras econômicas), do Estado e instituições públicas, incluindo as regras para autoridade, controle da agenda e processo decisório (regras políticas, segundo North, 1990). Assim, para explicar as regras econômicas é necessário um modelo de Estado.

No segundo nível de análise se destaca o modelo principal / agente, pelo qual sempre que houver interação humana envolvendo consideráveis custos de transação, devido à natureza inter-temporal da interação e à complexidade dos acordos envolvidos, haverá um problema principal / agente. A relação entre estes é constitutiva das instituições públicas, em particular em processos decisórios em sistemas democráticos. No processo político de decisão e de implementação existe a tentativa da população (principal) de monitorar os esforços dos políticos e burocracias (agentes) para executar os termos do acordo estabelecido. O problema principal / agente está em conceber um sistema de compensação, ou um contrato, que motive o agente a agir no interesse do principal, assim como monitore o cumprimento do acordo. Existem dois tipos de custo de transação envolvidos na interação social: (1) custos de informação, que decorrem da aquisição de conhecimento sobre os pré-requisitos para a ação coletiva (cada participante quer conhecer as preferências e as tecnologias disponíveis para os outros); (2) custos de motivação, que decorrem de coordenar dois ou mais participantes em uma ação coletiva (Lane, 1993). As atividades públicas por meio do Estado resultam em um duplo relacionamento principal / agente na democracia: (1) a relação entre a população (principal) e os agentes em sua capacidade de dirigentes; (2) os dirigentes podem empregar pessoal para implementar atividades, o que torna os dirigentes principais. A estrutura principal / agente do Estado é caracterizada pela ambigüidade, comportamento oportunista, "risco moral"⁵ e seleção adversa (Przeworski, 1998). A possibilidade de reverter esta estrutura tornaria necessária a criação de instituições e mecanismos institucionais que limitem os perigos decorrentes da mesma (aumentem a governança).

REFORMA DO ESTADO

O debate sobre a reforma do Estado situa-se no contexto de posicionamentos referentes às suas funções em relação à economia. Pzeworski (1995)

⁵ Por exemplo, quando o Estado oferece garantias a agentes privados e não as cumpre, mesmo no caso de negligência induzida pela própria garantia.

define estes posicionamentos como "orientados para o mercado"⁶, em contraste com o referencial keynesiano⁷ prevalente nas décadas anteriores e "orientado para as políticas públicas". Este modelo, com base na teoria da escolha pública, enfatiza a redução do tamanho do Estado e do gasto público, tendo se disseminado para os países em desenvolvimento através das prescrições dos organismos multilaterais de crédito, torna-se hegemônica a partir de 1985. O objetivo era sanear as finanças públicas destes países através de ajustes mais amplos e prolongados que os planos de estabilização econômica em voga na época. Assim, os condicionantes para a obtenção de crédito passam a ser: desregulamentação e privatização dos mercados, redução do tamanho e do papel do Estado, abertura externa, redução do déficit público. Entretanto, a partir das conseqüências sociais adversas e dos freqüentes fracassos da proposta com relação ao objetivo de promover o ajuste econômico, novos fatores foram acrescentados à proposta, principalmente a correlação entre regime e sistema político (Haggard & Kaufman, 1992). Diante da identificação do "paradoxo ortodoxo" (Kahler, 1992) - o vilão a ser abatido (o Estado) é o agente fundamental para a implantação desta política, novos aspectos são incluídos, com base ainda no referencial da nova administração pública e com a inclusão do novo institucionalismo econômico.

A PROPOSTA DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Reconhecida como sendo a "opção oferecida por um enfoque de mercado" (Grau, 1997, p.236) e se colocando como uma alternativa ao modelo burocrático, a doutrina do *New Public Management* surge a partir do fim da década de 70, se desenvolvendo e aprofundando até o início dos anos 90. Tem como foco central substituir os métodos burocráticos por métodos manejados pelo mercado para a provisão de bens e serviços hoje produzidos pelos governos. Ou seja, trata-se de constituir mercados para a maioria dos serviços públicos, separando a elaboração das políticas da provisão dos serviços (ou execução das políticas), que deveriam ficar a cargo de entidades descentralizadas, empresas privadas ou organizações não governamentais. Para isto devem se estabelecer

⁶ Este referencial é considerado por Evans (1993) como sendo neo-utilitarista, monetarista ou neoliberal.

⁷ A crítica ao modelo keynesiano destaca os efeitos regressivos sobre as economias nacionais da combinação de altos impostos, excessiva regulamentação, intervencionismo estatal e provisão direta de serviços sociais. Deriva deste diagnóstico a idéia da ameaça dos gastos sociais para o desempenho macroeconômico e para a capacidade de investimentos em atividades produtivas.

mecanismos de competição e vínculos contratuais entre os provedores de serviços, os consumidores e os financiadores dos mesmos, de forma a criar a figura de compradores e de vendedores de bens e serviços que o mercado requer para funcionar. A separação entre estas figuras se completa com as mudanças nas práticas de trabalho no interior das agências, assim como entre elas e seus financiadores, de modo que as agências possam ser também reguladas por pressões do mercado.

A identificação dos pressupostos teóricos da doutrina da NAP ficam mais claros quando os casos da Nova Zelândia, Austrália, Reino Unido (entre outros, são revisados). Na prática, quatro mudanças institucionais chave são identificadas: "deixar os administradores administrarem", impondo ao setor público o estilo de disciplina sobre salários que opera no setor privado; "administração por resultados", envolvendo a reorientação dos insumos para produtos e resultados (frequentemente redundante na introdução do princípio do pagamento por parte dos usuários); a estrutura do governo adota modelos do setor privado, como holding ou corporativo, separando planejamento de implementação; abolição do monopólio na provisão dos serviços, permitindo a introdução do princípio da competição (Schwartz, 1994). A teoria da escolha pública, a influência do gerencialismo e do liberalismo de mercado podem ser identificados por trás destas mudanças chave.

No Reino Unido, durante a década de 80, encontra-se o terreno adequado para experimentar a aplicação das técnicas gerenciais privadas ao setor público - a fase de "gerencialismo puro"⁸, em um processo integrado à palavra de ordem do governo Thatcher - "*rolling back the State*" (privatização, desregulamentação, devolução de atividades governamentais à iniciativa privada ou à comunidade, redução do gasto público). O ponto central do gerencialismo puro é a busca da eficiência e da produtividade. Para tanto, "parte do pressuposto de que é preciso modificar as engrenagens do modelo weberiano. A burocracia tradicional é definida como uma organização com estrutura rígida e centralizada, voltada para o cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos, em que o desempenho é avaliado apenas com referência à observância das normas legais e éticas" (Abrucio, 1998, p.183). Em oposição propõe a clara definição das responsabilidades de cada funcionário e dos objetivos organizacionais (analisados em sua substância e não enfatizando o processo); maior consciência sobre

⁸ Abrucio (1998) apresenta o caso do Reino Unido enfatizando o poder de transformação do processo de reforma em três fases distintas, que se desenvolvem nas décadas de 80 e 90: o gerencialismo puro (ênfase na economia e na produtividade, dirigido para os contribuintes); o *consumerism* (ênfase na efetividade e qualidade, dirigido para os clientes/consumidores); e a *public service orientation* (ênfase na *accountability* e equidade, dirigido para cidadãos).

recursos públicos, incorporando o valor da eficiência. Para atingir estes objetivos foram implementados instrumentos gerenciais: racionalização orçamentária e avaliação de desempenho organizacional, administração por objetivos, descentralização com maior autonomia para agências e departamentos, *empowerment* aos funcionários (Abrucio, 1998). Outro aspecto fundamental do gerencialismo puro é a distinção entre política e administração. Esta ênfase na despolitização da administração pública e na eficiência governamental, fez com que Pollit (1990) criticasse o modelo por ser possuidor de características neotayloristas - busca da produtividade, separação de quem planeja de quem executa.

Outra vertente prática da nova administração pública é a reinvenção do governo. A gestão atual dos Estados Unidos é fortemente influenciada pelas idéias do livro *Reinventando o Governo* (Osborne & Gaebler, 1996), que apresenta o desenvolvimento do gerencialismo como paradigma que deve substituir a gestão burocrática. O gerencialismo se caracteriza por dez princípios: competição entre os prestadores de serviços públicos; transferência do controle das atividades da burocracia para a comunidade; avaliação dos órgãos governamentais focalizando nos resultados; orientação por objetivos em vez de regras e regulamentos; redefinição dos usuários como clientes que possuem opções; atuação na prevenção de problemas; prioridade para investimentos na produção dos recursos e não nos insumos; descentralização da autoridade promovendo o gerenciamento com participação; preferência por mecanismos de mercado em vez de soluções burocráticas; catálise dos setores público, privado e não governamental para a ação conjunta. Sua influência nos Estados Unidos se fortalece quando o presidente Clinton, em 1993, incumbiu o vice-presidente Al Gore de conduzir um estudo de seis meses sobre o que fazer para melhorar o governo americano. Como resultado o governo Clinton implementa um processo de reforma que se inicia com duas medidas que produzem efeitos no curto prazo - cortes no orçamento e redução do número de funcionários públicos; falha, no entanto, em produzir uma reforma efetiva e duradoura (Kettl, 1998). Esta dificuldade pode ser devida a fatores internos da política americana, mas também pode se dever a um problema de natureza metodológica do trabalho de Osborne e Gaebler. Estudos utilizando o método da "*best practice*", relatam inúmeros casos de sucesso na utilização total ou parcial dos princípios apresentados. O problema é que, ao não analisar os casos de fracasso, é impossível saber quais são as condições necessárias para que a implantação do gerencialismo seja viável e dê os resultados esperados. Também fica sem resposta como foram superadas as dificuldades políticas e operacionais do processo de implementação (Penteado Filho, 1998). Além disto, os exemplos de

sucesso têm origem, quase exclusivamente, em níveis subnacionais de governo. Outro aspecto crítico é a suposição de que o setor público e o setor privado são idênticos, portando, se a gestão privada é mais eficiente (sic), a melhor solução é transferir as práticas da administração de empresas para as operações de governo. Tratado como um best seller, este modelo aparentemente atóxico tem uma perspectiva baseada na lógica utilitarista e na Teoria da Escolha Pública. Assim, obter a satisfação individual é mais importante que o consenso coletivo democrático, a função pública é propiciar escolhas que pessoas com poder podem realizar e não construir uma comunidade, a governança é mais importante que a política.

A PROPOSTA DO NOVO INSTITUCIONALISMO

O enfoque central está em que a Reforma do Estado é necessária para garantir o desenvolvimento. Segundo Prats i Catalá (1998a), em países (como os latinoamericanos) com institucionalidade débil, consequência da ausência ou insuficiência do “contrato social”, a melhor maneira para procurar a governabilidade é a construção de um pacto político entre as forças de centro-esquerda e de centro-direita renovadas, que inclua as seguintes grandes transformações:

1. Reformas políticas voltadas para a superação do populismo mediante a consolidação e avanço da democracia e do estado de direito. Entre as reformas se incluem melhorar os sistemas eleitorais e de partidos políticos (incluindo o voto distrital e a fidelidade partidária), aumentar a informação e a transparência, facilitar a emergência e a participação política de todos os grupos de interesse e ideológicos, continuar e racionalizar o processo de descentralização político-administrativa, erradicar o clientelismo e o patrimonialismo dos aparelhos administrativos, garantir efetiva divisão de poderes e a submissão de todos eles e dos cidadãos à lei, erradicar a arbitrariedade, reduzir a discricionariedade e submeter a responsabilidade judicial ao exercício dos poderes públicos.

2. Reformas econômicas visando superar o sistema mercantilista tradicional, mediante sua transformação em autênticas economias de mercado, abertas e competitivas, que seriam as únicas capazes de garantir o crescimento. Isto implica em uma longa lista de transformações institucionais “que vão além do ajuste estrutural, da estabilidade macroeconômica, da abertura comercial e da prática de algumas privatizações e desregulamentações.” Em particular, “é necessário proceder a destinações mais eficientes e a definições e garantias mais seguras dos direitos de propriedade”. O que implica em políticas “aparentemente

contraditórias: por um lado desregular e, por outro, criar, quando proceda, marcos reguladores mais eficientes”, sendo, para tanto, necessário eliminar o risco de alterações arbitrárias dos marcos reguladores através de um regime de legalidade administrativa e de responsabilidade administrada por juizes e tribunais confiáveis (Prats i Catalá, 1998b, p.10).

3. Promover a equidade social através de políticas e programas de luta contra a marginalização e a pobreza, da garantia de serviços sociais básicos como o abastecimento de água, educação, saúde e previdência social. Para que isto ocorra é necessário “substituir a velha institucionalidade das burocracias centralizadas, que têm sido incapazes de garantir a universalidade dos serviços, e fazê-lo mediante a transferência de recursos e responsabilidades administrativas para as administrações descentralizadas, para o setor privado e para as organizações da sociedade civil, de acordo com o caso.” A capacidade de desenhar marcos reguladores para construir e gerenciar redes interorganizacionais seria a competência mais relevante para os gerentes sociais bem sucedidos (Prats i Catalá, 1998b, p.10).

Estas proposições partem de uma conceituação do Estado como a matriz institucional necessariamente integradora das dimensões políticas, econômica e social do desenvolvimento, como o recurso fundamental de governabilidade das sociedades.

O Banco Mundial (1997) procura demarcar a nova lógica dos processos de Reforma do Estado, em comparação ao antigo modelo de reformas administrativas, afirmando-os como a reforma de normas e regras que determinam os sistemas de incentivos do comportamento político-administrativo⁹. Assim, o Banco Mundial parte do reconhecimento da importância das instituições para o desenvolvimento e pergunta quais seriam as estruturas mais indicadas para a prosperidade dos mercados, qual é o papel do Estado como agente direto (principalmente na prestação de serviços) e como determinante do contexto institucional em que funcionam os mercados, e qual a relação entre as políticas e as instituições no processo de desenvolvimento. Conclui que os benefícios aumentam em países com instituições melhores, sendo, portanto, fundamental que os países busquem maneiras de fortalecer o que denomina de “capacidade

⁹ Para compreender a natureza destas normas e regras é preciso distinguir entre organizações e instituições. As primeiras são ordenamentos de recursos concretos e discretos (financeiros, técnicos e humanos) para a consecução de objetivos. As instituições, por sua vez, são um sistemas de normas e regras que cumprem as funções sociais de delimitar o marco no qual os indivíduos e as organizações podem situar expectativas e objetivos (Prats i Catalá, 1998a).

institucional”, entendida como a capacidade para “estabelecer e garantir o conjunto de normas em que se apoiam os mercados e que lhes permite funcionar” (Banco Mundial, 1997, p.38).

Assim, a construção das instituições e das capacidades públicas correspondentes às modernas economias de mercado inclui:

- a garantia de uma macroeconomia sadia mediante a criação de marcos institucionais e competências organizativas para manejar adequadamente a oferta monetária, o tipo de câmbio, as finanças públicas e a balança externa (tais como independência dos Bancos Centrais);

- o desenvolvimento das capacidades de influir e manejar os processos de integração e internacionalização;

- a garantia de um sistema financeiro sadio e competitivo mediante o desenvolvimento da capacidade de regular e supervisionar eficazmente os mercados financeiros globalizados com a finalidade de superar suas disfunções;

- seguir o processo de liberalização comercial e de mercados, assim como o de privatização, acompanhando-os de novos marcos regulatórios;

- a sustentação de toda a administração da autoridade fiscalizadora na economia (recolhimento de tributos, controle do meio ambiente e sanitários, de fronteiras, de regimes urbanísticos, etc.) em um regime de segurança jurídica, transparência e responsabilidade;

- o desenvolvimento de políticas de competição efetivas, com base em marcos legais claros e sob a responsabilidade de agências confiáveis, acompanhadas de políticas de defesa dos consumidores e usuários;

- o desenvolvimento da infraestrutura física e humana necessária para a produtividade e competitividade nos mercados;

- o fomento da capacidade de empreender e, em especial, das pequenas e médias empresas através de sistemas de incentivo ao investimento, ao emprego e ao desenvolvimento;

- um marco institucional para as relações de trabalho e as políticas de emprego (Instituto Internacional de Governabilidad, 1998a).

Com relação ao objetivo de coesão e equidade social, a clareza quanto aos passos necessários não é a mesma. No entanto, os “novos caminhos parecem ser” (Instituto Internacional de Governabilidad, 1998b, p.7-8):

- desenvolver políticas e programas de curso prazo voltados para a redução da pobreza, encontrando “novos marcos regulatórios, financeiros e gerenciais que incentivem a participação em tais programas das autoridades públicas, da comunidade e do setor privado”;

- promover reformas institucionais, no médio e longo prazo, que incluam sistema tributários progressivos, melhoria no investimento em capital

humano (ensino básico e profissionalizante), abolição progressiva dos subsídios que não estão a favor dos mais necessitados;

- envolver progressiva e crescentemente a sociedade civil, fomentando nas instâncias governamentais o espírito de empresa social e o aparecimento de empreendedores e gerentes sociais;

- promover uma nova distribuição de papéis entre os poderes públicos e a sociedade civil, com os primeiros se retirando, crescentemente, do seu papel de provedores diretos de serviços para centrar-se na garantia da provisão correta de tais serviços, que ficarão a cargo de organizações empresariais e não governamentais;

- concentrar-se na formulação de políticas e de programas, na definição dos marcos regulatórios e de financiamento, no estabelecimento e no manejo da arquitetura relacional entre os diversos atores intervenientes na provisão dos serviços sociais.

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

A necessidade de reformar o Estado parte do diagnóstico da sua crise: crise fiscal, crise do modelo de intervenção dado o esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações, e crise do modelo burocrático da administração pública. Propõe então reconstruir o Estado como forma de estruturar a governança pela escolha de um Estado distanciado das tarefas desenvolvimentistas e de provisão, fortalecendo as funções de promotor e regulador do desenvolvimento. A reforma teria os objetivos de eliminar o déficit e recuperar a poupança pública, propiciar novas formas de intervenção na economia e na área social, implementar um novo modelo de administração (Brasil, 1995).

Declarando a morte do “Estado Social-Burocrático” Bresser Pereira (1997a, p.10) propõe o “Estado Social-Liberal”: “social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controle administrativos, porque realizará seus serviços sociais principalmente através de organizações públicas não estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis (...)”. Para viabilizar este modelo seria indispensável a substituição da administração burocrática pela administração pública gerencial, que toma emprestado os avanços da administração empresarial sem perder as características de ser “uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público” (Bresser Pereira, 1997b, p.11). O modelo da administração burocrática tinha sido indispensável em função de

uma situação em que o patrimonialismo, expresso por nepotismo e corrupção, convivía com uma burocracia que se beneficiava de privilégios, além de ser marcada pelo excesso de quadros (outro resultado do patrimonialismo). "A administração burocrática era uma forma de apropriação dos excedentes por uma nova classe média de burocratas e tecnoburocratas, (...) o excedente produzido pela economia foi dividido entre os capitalistas e os burocratas que, além dos mecanismos de mercado, usaram o controle político do Estado para enriquecimento próprio" (Bresser Pereira, 1997b, p.12).

Assim, a administração pública gerencial é definida em oposição à administração pública burocrática. Enquanto esta última concentra-se no processo, em definir procedimentos para a contratação de pessoal, para a compra de bens e serviços, e em satisfazer as demandas dos cidadãos; a primeira "é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados, pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança, como estratégia serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação, e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos" (Bresser Pereira, 1998a, p.28).

Além da mudança na estratégia de gerência inclui uma nova definição dos setores que o Estado opera, as competências e as modalidades de administração mais adequadas a cada um dos quatro setores, a saber (Bresser Pereira, 1998a):

- Núcleo estratégico - centro no qual se definem leis e políticas e como fazer para que estas sejam cumpridas (parlamento, tribunais, presidente e ministros, cúpula de servidores civis).
- Atividades exclusivas - envolvem o poder de estado para garantir diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas (forças armadas, agência de arrecadação de impostos, agências reguladoras e de financiamento, controle dos serviços sociais e de seguridade social).
- Serviços não exclusivos - todos aqueles que o Estado provê, mas que não envolvem o exercício do poder do Estado, podendo também ser oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não estatal (educação, saúde, cultura e pesquisa científica).
- Produção de bens e serviços para o mercado - empresas estatais.

São duas as principais estratégias para implementar a reforma: no que se refere às atividades exclusivas criar agências autônomas, no que se refere ao caso das não exclusivas, convertê-las em organizações sociais (Brasil, 1995).

É possível identificar na proposta de estruturação do Estado feita sob o enfoque da administração pública gerencial o referencial do novo institucionalismo, no entanto, ao se considerar as formas administrativas,

encontramos também o referencial da nova administração pública. Andrews & Kouzmin (1998) alertam para o modo como o paradigma do racionalismo econômico e a concepção centrada no mercado estão dominando o pensamento sobre a natureza e o papel dos setores públicos. Criticam também o esforço de Bresser Pereira de distanciar-se das influências teóricas de sua proposta. Entre as evidências deste disfarce os autores incluem:

- A Teoria da Escolha Pública propõe a expansão da analogia do mercado para a esfera pública. No projeto brasileiro, com exceção da segurança pública e da formulação de políticas públicas, todos os serviços sociais são atividades competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente pelo controle social e pela constituição de quase-mercados.

- Com relação à desregulação da economia Bresser Pereira (1997, p.23) reconhece na Teoria dos Custos de Transação uma demonstração que o mercado é a melhor maneira de coordenar o sistema econômico, apenas falhando nesta tarefa devido aos custos elevados. Portanto, assume que são necessários mecanismos de controle, que seriam, em ordem de preferência: o próprio mercado, o controle social, a administração gerencial.

- O individualismo metodológico fica evidente em mecanismos gerenciais como o contrato de gestão e o estabelecimento de adicionais por resultados.

Pinho (1998, p.8), por sua vez, considera equivocado o pressuposto de Bresser Pereira (1997b), segundo o qual hoje haveria uma rejeição universal aos valores patrimonialistas, a que se confunde o público com o privado. Para este autor, ainda há uma enorme carga de patrimonialismo presente na sociedade brasileira. "Mesmo que exista essa rejeição em amplos setores precisaria extirpar esses valores retrógrados e anti-sociais (...) Ora, essa é uma tarefa política, e não administrativa ou resultado de um ato governamental. O que tem se assistido é uma impressionante resiliência do patrimonialismo, capaz de absorver mudanças modernizantes e de se moldar à nova situação. (...) Talvez o ponto esteja exatamente no fato de que muda a ordem econômica mas não muda a ordem política (..)" Haveria, portanto, o risco de, sobre um Estado com duas camadas, uma racional-legal e outra patrimonialista, se agregar uma outra - gerencialista, que possivelmente também seria contaminada pelo vírus patrimonialista. Isto resultaria na convivência de uma estrutura burocrática (possivelmente em acelerado processo de decadência, e com ela os serviços sob sua responsabilidade), uma estrutura patrimonialista (muito mais virtual que real e muito maior do que os otimistas acreditam), e uma estrutura gerencialista. O autor questiona, então, se haveria possibilidade de êxito para um Estado formado por

esta "macrocefalia trifrontal".

Outro risco presente no projeto é o de que os estímulos às organizações que apresentem melhor desempenho leve à cristalização das desigualdades na qualidade da prestação de serviços. Como é provável que as que apresentem melhor desempenho estejam localizadas nas regiões mais ricas, o efeito seria o aumento das desigualdades regionais e sociais (Penteado Filho, 1998).

Deve-se também considerar as conseqüências da separação entre formulação e implementação de políticas e da fragmentação organizacional do sistema de prestação de serviços à população, principalmente no que se refere à diminuição da possibilidade de controle dos cidadãos. Estes, considerados como consumidores com possibilidade de escolha entre prestadores que competem entre si passam a ter como principal mecanismo de participação o de saída, reduzindo-se a possibilidade de voz¹⁰, já que a especialização organizacional leva à perda da capacidade de compreender os problemas das políticas públicas e à fragmentação das arenas de participação.

Outra crítica se encontra na que Lane (1993, p.171) faz quando se refere ao novo institucionalismo, por igualar instituições do setor público com Estado, e pela indefinição quanto ao que é uma instituição.

"O novo institucionalismo enfrenta um dilema: precisa diferenciar entre vários tipos de instituições - políticas, econômicas, sociais, mas quando emprega o conceito de Estado para fazê-lo é empurrado de volta ao problema de definir o Estado como propriedades específicas de instituições políticas. Em segundo lugar, precisamos saber o que instituições são. Uma instituição é um conjunto de comportamentos, ou um conjunto de regras, ou talvez ambos? Qualquer conjunto de comportamentos ou de regras qualifica uma instituição? (...) Há um tom geral de entusiasmo na caracterização das instituições pelos novos estruturalistas. Mas ainda precisamos perguntar se as instituições não podem ser fracas, violentas e injustas."

¹⁰ "(...) a divisão entre saída e voz, duas categorias contrastantes mas não mutuamente exclusivas, seria suspeitosamente clara se não refletisse fielmente uma outra divisão mais importante: em economia e política. Saída pertence à primeira matéria, e voz à segunda. O cliente que insatisfeito com o produto de uma empresa muda para o de outra usa o mercado para defender seu bem-estar ou para melhorar sua situação (...) A voz é o oposto da saída. (...) implica na articulação de opiniões críticas pessoais em vez de ser um voto particular, secreto, no anonimato de um supermercado; e, finalmente, é direto e objetivo, ao invés de contornar a situação. Voz é ação política por excelência." (Hirschman, 1973, p.26)

Lane (1993) pergunta que tipo de critério os governos devem empregar ao reformar ou introduzir instituições: normas de eficiência para o funcionamento da economia ou princípios de justiça social?

No caso brasileiro, por influência direta do novo institucionalismo, está claro que o critério é o de normas de eficiência para o funcionamento da economia. Esta situação fica clara nas palavras de Bresser Pereira (1998b, p.18), quando este busca diferenciar as reformas propostas do referencial neoliberal:

"Na verdade, embora possam ser também uma inspiração na nova direita, as reformas que vêm sendo de fato implementadas não têm, na maioria dos casos, esse sentido: contam com o apoio da sociedade e, embora abrindo espaço para o mercado, não são predominantemente neoliberais. Só poderão ser consideradas neoliberais se ampliarmos indevidamente o conceito de neoliberalismo, como faz a esquerda tradicional: se não o identificarmos com a busca do Estado mínimo, e considerarmos todas as reformas destinadas a eliminar os excessos de estatismo e a reconstruir o Estado em novas bases mais eficientes como reformas neoliberais; se entendermos que reformas visando a privatização, o ajuste fiscal, a abertura comercial, a redefinição dos contratos de trabalho, a reforma do sistema de previdência e de assistência social, a desregulamentação, a implantação de uma administração pública gerencial, a ampliação da transparência nas ações do setor público e do privado e o aumento dos mecanismos de controle social são por definição neoliberais. Esta é uma forma suicida de definir neoliberalismo, que deixa seus proponentes sem alternativas diante da crise do Estado e do desafio da globalização. Algumas dessas reformas podem, de fato, ser neoliberais quando radicais e orientadas para eliminar direitos sociais, mas quando são simplesmente reformas orientadas para o mercado que tornam a economia mais competitiva e dotam o Estado de maior capacidade de ação - ou seja, de maior governança e governabilidade - elas podem até ser liberais, mas não são conservadoras ou neoliberais."

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C., SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- ANDREWS, C. W., KOUZMIN, A. "Dando nome à rosa": O discurso da Nova Administração Pública no contexto brasileiro. *Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado: o Brasil e a América Latina no processo de globalização*. São Paulo: FIA/FEA-USP, maio de 1998. (Mimeogr.)
- _____. *Governance and development*. Washington: The World Bank, 1992.
- BANCO MUNDIAL. *El Estado en un mundo en transformación: Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington: The World Bank, 1997.
- BRASIL. Presidência da República. *Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado*. Brasília: Câmara de Reforma do Estado, 1995.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e mecanismos de controle*. Apresentado no II Encontro do Círculo de Montevideo. Barcelona, abril de 1997. (Mimeogr.)
- _____. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, n.1, 1997b.
- _____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C., SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998a.
- _____. *Sociedade civil: agente da reforma e objeto de auto-democratização*. Apresentado ao Congresso do CLAD sobre Administração Pública e Reforma do Estado. Madri, 1998b. (Mimeogr.)
- BUCHANAN, J. M. *The limits of liberty: between anarchy and leviathan*. Chicago: Chicago University Press, 1975.
- COASE, R. The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, n.3, p.1-44, 1960.
- _____. The nature of the firm. In: WILLIAMSON, O. E., WINTER, S. G. *The nature of the firm: origins, evolutionary development*. New York: (s.c.), 1993.

- _____. The new institutional economics. *American Economic Review*, v.88, n.2, p.72-74, 1998.
- DIMAGGIO, P. J., POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, n.48, p.147-160, 1983.
- EGGERSTON, T. *Economic behaviour and institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- FRIEDLAND, R., ALFORD, R. R. Bringing society back in: symbols, structure and institutional contradiction. (Mimeogr.)
- FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. Rio de Janeiro: Atrenova, 1977.
- GRAU, N. C. *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Nueva Sociedad/CLAD, 1997.
- HAGGARD, S., KAUFMAN, R. (Orgs.) *The politics for economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the State*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- HALL, P. The movement from keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policies in the 1970s. In: SVEN, S.; THELEN, K & LONGSTRETH, F. (Orgs.) *Structuring politics, historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- HAYEK, F. A. *Economic freedom*. Oxford: Balckwell, 1991.
- HIRSCHMAN, A. *Saída, voz e lealdade*. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- INSTITUTO INTERNACIONAL DE GOVERNABILIDAD. *La Reforma del Estado en América Latina: fuerzas, políticas y actores*. Barcelona: IIG, 1998a.
- _____. *Governabilidad y desarrollo en América Latina: los nuevos caminos y sus paradigmas*. Barcelona: IIG, 1998b.
- KAHLER, M. External influence, conditionality and the politics of adjustment. In: HAGGARD, S., KAUFMAN, R. (Orgs.) *The politics for economic adjustment: international constraints, distributive conflicts and the State*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L. C., SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

- LANE, J. E. *The public sector: concepts, models and approaches*. London: Sage, 1993.
- MARCH, J. G., OLSEN, J. P. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press, 1989.
- MUELLER, D. *Public choice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- NORTH, D. The new institutional economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, n.132, p.230-237, 1986.
- _____. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- _____. Economic performance through time. *American Economic Review*, v.84, n.3, p.359-368, 1994.
- OSBORNE, D., GAEBLER, T. *La reinvenção del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Buenos Aires: Paidós, 1996.
- PENTEADO FILHO, P. de A. Desafios e oportunidades da Reforma do Estado no Brasil: a questão das organizações sociais. *Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado: o Brasil e a América Latina no processo de globalização*. São Paulo: FIA/FEA-USP, maio de 1998. (Mimeogr.)
- PINHO, J. A. G. de. Patrimonialismo, burocracia e gerencialismo: um mix possível? *Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado: o Brasil e a América Latina no processo de globalização*. São Paulo: FIA/FEA-USP, maio de 1998. (Mimeogr.)
- POLLIT, C. *Managerialism and the public services: the anglo-american experience*. Oxford: Blackwell, 1990.
- PRATIS I CATALÁ, J. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. In: BRESSER PEREIRA, L. C., SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998a.
- _____. Administración pública y desarrollo en América Latina: Un enfoque neoinstitucionalista. *Reforma y Democracia*, n.11, p.7-48, 1998b.
- PRZEWORSKI, A. The neoliberal falacy. *The Journal of Democracy*, v.3, n.2, p.49-57, 1992.
- _____. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER PEREIRA, L. C., SPINK, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

- SCOTT, W. R. The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, n.32, p.493-511, 1987.
- SCHWARTZ, H. M. Public Choice Theory and public choices: bueraucrats and state reorganization in Australia, Denmark, New Zeland, and Sweden in the 1980's. *Administration and Society*, v.26, n.1, p.51-59, 1994.
- WILLIAMSON, J. *Latin American adjustment: how much has happened*. Washington: Institute for International Economics, 1990.
- WILLIAMSON, O. E. Prólogo. (s.d.)
- _____. Economic organization: the case for candor. *Academy of Management Review*, v.21, n.1, p.48-57, 1996
- _____. The institutions of governance. *American Economic Review*, v.88, n.2, p.75-79, 1998.