

POR UM NOVO SERVIÇO PÚBLICO

Angélica Maria Juste Camargo^(*)

Considerações iniciais

É certo que as atribuições do Estado devem ser definidas em consonância com a sua realidade social, cultural, política e econômica. Todavia, desde os últimos anos do século XX, vários países do ocidente optaram a diminuição da ação estatal no processo de produção de bens e serviços. Em países como a Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália, França, Portugal, Argentina, México, Chile e Brasil foram desestatizadas atividades econômicas, mediante a delegação de serviços públicos a particulares, ou então, estes passaram a ser explorados juntamente com o Estado.

A economia de mercado, ou então, a gestão pública concorrencial passou a ser enfatizada, com o foco central nos interesses dos cidadãos e com a tendência da responsabilização (*accountability*).

A partir da tendência mundial de implantação do Estado mínimo e de priorização da economia de mercado, o afastamento do Estado no domínio econômico no Brasil ocorreu a partir década de 1990. Até então, como nos demais países de economia periférica, a intervenção estatal era significativa e voltada principalmente à estruturação e desenvolvimento da indústria, e não ao bem-estar das populações carentes, como da sociedade em geral.

A crise econômica verificada a partir dos anos 70, denominada crise do petróleo desencadeou debates acerca da pertinência da adoção do modelo sugerido por nossos

^(*) Servidora do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região.

credores internacionais, ou seja, a retirada do Estado do domínio econômico.

Assim, o presente estudo tem como enfoque a análise, no Direito Comparado, do papel Estado em face da atividade econômica, em busca do desenvolvimento sustentável, da justiça distributiva e, notadamente, do bem estar de todos os indivíduos.

O desafio do serviço público no Estado regulador – o dever de garantia

Como visto anteriormente, desde o Estado Liberal vigente no século XIX, passando pelo Estado Social instituído na primeira metade do século XX, a Administração Pública evoluiu, chamando para si todo o encargo de realizar atividades e produzir bens necessários à satisfação dos interesses da coletividade, e promover o bem-estar social, mediante acentuado grau de intervenção e responsabilidade no âmbito econômico e social.

Já na segunda metade do século XX, num cenário de domínio econômico global, o serviço público passou a desenvolver-se através de um inusitado modelo, diferente de todos os anteriores, principalmente em face de uma principal característica: a transferência da titularidade pública das atividades para o setor privado.

Diversos setores da economia que antes eram de titularidade e responsabilidade pública, foram privatizados. Desde então, o Estado vem perdendo a condição de titular das atividades que desenvolvia, em graus de intensidade e extensão distintos, conforme o setor da economia a que se refere a privatização ou liberalização.

Nesse panorama, fruto de demanda das aceleradas mutações nas relações sócio-econômicas, foi instituído o mercado comum europeu.

Embora propício ao desaparecimento do serviço público, o cenário de liberalização instituído em face do direito comunitário não promoveu esse efeito, impingindo-lhe, no entanto, necessária transformação, sendo determinante para que o conceito de serviço público fosse revisto e objetivado, mediante qualificação independente da titularidade pública que sempre lhe fora ínsita.

O serviço público econômico, então, adquire novo perfil em face do paradigma do direito comunitário (que não trata do serviço público não econômico), agora sob o pressuposto de que se compreende em atividades a que o cidadão tem direito e não mais em um dever do Estado de realizá-lo.

Assim, sob o aspecto conceitual, embora os serviços públicos preservem sua dimensão material, enquanto atividade de interesse público, voltada ao bem-estar da coletividade, já não mais detém a mesma dimensão estrutural ou orgânica, encontrando-se esta agora desvinculada de uma titularidade pública, como tradicionalmente ocorria.

Os serviços públicos não são mais desempenhados mediante uma atividade pública reservada ao Estado ou qualquer entidade pública, mas, sim, por intermédio de uma atividade privada, exercida em conformidade com as regras do mercado.

Dessarte, esse novo paradigma, fundamentado na idéia de privatização e liberalização do direito comunitário, não significa rompimento estanque com o modelo anterior, pois ao Estado permanece o dever, a titularidade e a responsabilidade de atender as necessidades básicas ou essenciais dos cidadãos, restando afastada a idéia de se ter esvaziado sua atuação.

Então, o serviço público não desaparece, mas pode ser concebido como serviço mínimo, essencial e universal, fundamentado em critérios objetivos, pois ao Estado incumbe agora o dever de garantir a satisfação das necessidades da coletividade, preservando, assim, a essência do serviço público: o dever público.

Argutamente ponderam Pedro Gonçalves e Lício Lopes Martins¹ que:

“A idéia essencial continua presente: as necessidades colectivas (necessidades ‘básicas’ ou ‘essenciais’ dos cidadãos, na linguagem repetida dos textos comunitários) devem continuar a ser garantidas. E esse dever – dever de garantir a satisfação das necessidades coletivas – é um dever público; um dever do Estado.

(...)O que se alterou foi decerto o tipo e o grau de responsabilidade: se antes era uma responsabilidade de execução, de satisfação directa das necessidades pelo próprio Estado, hoje é cada vez mais uma responsabilidade de garantia das prestações. De garantia e não apenas de controlo e de fiscalização da licitude do exercício de actividades privadas. No novo contexto, o Estado deixa de ser prestador directo, passando a assumir a posição de garante da realização das prestações

¹ GONÇALVES, Pedro e MARTINS, Lício Lopes. Os Serviços Públicos Económicos e a Concessão no Estado Regulador. Estudos de Regulação Pública – I. Coimbra, Coimbra Editora, pág.

destinadas a satisfazer necessidades básicas universais dos cidadãos.”

A regulação econômica e social

O que é primordial e não difícil compreender nesse processo, principalmente no contexto histórico em que se apresenta, é que a privatização ou liberalização não significa necessariamente a extinção dos encargos do Estado, ou da finalidade do serviço público, que é a satisfação dos interesses da coletividade.

Alterou-se apenas a titularidade do serviço público, uma vez que o Estado não mais figura como titular das atividades e das empresas públicas, e que fora abolida a reserva de monopólios e de direitos exclusivos, pois o alcance do interesse público estava a exigir a atividade dinâmica própria do mercado concorrencial.

Mediante referido processo, o Estado passou a ter como responsabilidade a garantia da prestação do serviço público a que têm direito os cidadãos: passou a ter atribuição de regulação das atividades que o executam, mediante orientações e determinações de um lado e, por outro, acompanhamento detalhado e efetivo.

Ao passo em que o Estado perde o poder de definir as políticas a serem implementadas, dirigindo-as e executando-as, diretamente ou por suas instituições, o serviço público, ganha o poder de garantir sua prestação num mercado concorrencial, através da regulação.

Sobressai medida bastante razoável de conjugação de responsabilidades com vista ao bem comum que ao Estado fique reservado o encargo de garantir a satisfação do interesse público, dispensando-se à iniciativa

privada, mais íntima ao processo concorrencial econômico, o exercício da atividade pública.

Isto porque a história já demonstrou que nem o Estado e nem o mercado tem condições de assumir, sozinhos, toda a responsabilidade de garantia e de prestação do serviço público econômico.

Para tanto, necessário se faz que o Estado assuma uma função regulatória, de responsabilidade expressiva não mais de controle, mas de obrigações de serviço público e de garantia de serviços básicos universais, nos moldes do modelo construído pelo direito comunitário, com vistas a assegurar e promover coesão social e econômica (Tratado de Amsterdão, art. 16º).

Essa regulação econômica compreende não só o controle das atividades privadas e a garantia da efetividade, continuidade e disponibilidade dos serviços básicos universais, como também a gestão de todos os conflitos que surgem, como o acesso de novas entidades, a própria regulação da concorrência (para evitar desvios e abusos), a fixação de tarifas, a defesa do consumidor, os conflitos entre entidades, operadores de rede e de serviços, financiamento.

A atual situação das concessões de serviços públicos no direito comunitário

Exceto as hipóteses previstas em lei, bem como as que demandam a prestação do serviço público pelo Estado, como a atividade judiciária, por exemplo, a titularidade do serviço público vem sendo transferida à iniciativa privada.

A concessão, no entanto, vem deixando de ser o mecanismo mais adequado de transferência da responsabilidade e titularidade do serviço público,

justamente porque o Estado não mais detém essa titularidade. E novas ferramentas vêm surgindo para a habilitação dos operadores econômicos no campo do serviço público.

Nesse contexto, a concessão passa a representar uma certa *“falta de separação suficiente entre as autoridades que regulam o mercado e as que nele actuum”*².

Como apontam Pedro Gonçalves e Licínio Lopes Martins³, que o *novo* serviço público se revela em sentido objetivo, não se referindo a uma atividade pública, mas a uma atividade privada, a ser desenvolvida em conformidade com as regras de mercado, por isso, o instituto jurídico mais harmonioso ao seu exercício seria a autorização administrativa, a exemplo das licenças com encargos de serviços públicos, utilizado no setor de energia elétrica, ou de serviço universal, caso das telecomunicações. Dada a dinâmica das relações sociais e jurídicas que promovem transformação do próprio interesse público (*v.g.*, em razão da evolução científica-tecnológica), as autorizações devem ser abertas, de modo a propiciar contínua e permanente regulação dos serviços públicos. Outrossim, devem ser autorizações que permitam a imposição de condições, termos e modos, sob pena de revogação, como vem ocorrendo em matéria ambiental no direito comunitário, em que à iniciativa privada se impõe o dever de atuar de forma ecologicamente responsável.

² GONÇALVES, Pedro e MARTINS, Licínio Lopes. Os Serviços Públicos Económicos e a Concessão no Estado Regulador. Estudos de Regulação Pública – I. Coimbra, Coimbra Editora, pág. 304.

³ GONÇALVES, Pedro e MARTINS, Licínio Lopes. Os Serviços Públicos Económicos e a Concessão no Estado Regulador. Estudos de Regulação Pública – I. Coimbra, Coimbra Editora, pág. 304.

A fim de garantir a satisfação das necessidades básicas da coletividade, dispõe o Estado de novas ferramentas a serem introduzidas no Direito Administrativo: as *obrigações de serviço público e de serviço universal*, as quais permitem seja definido e assegurado o seu adimplemento de forma efetiva e a todos os cidadãos.

Impende salientar, de qualquer modo, que a Administração somente pode intervir quando a lei permitir, observados os princípios da proporcionalidade, da confiança e da segurança e certeza jurídicas que, se pressupõe, permeiam o regime legal.

Nesse cenário de liberalização estão contemplados não só a concorrência dos serviços públicos, mas, também, o acesso de terceiros às redes públicas, desenvolvendo-se a concorrência em ambos os níveis (infra-estrutura e serviços), prevalecendo liberdade que, embora não absoluta – porquanto qualquer desvio a ela deve ser justificado perante o direito constitucional e perante o direito comunitário –, é de vital importância para a sobrevivência do serviço público em face da demanda que lhe impõem os cidadãos.

No direito comunitário, constituem serviços de interesse econômico geral, o serviço postal, a televisão, o serviço de telefones, o transporte aéreo, caminhos de ferro, a distribuição de água, a distribuição de energia elétrica, de gás natural, os transportes por estrada e por via fluvial.

Todavia, os Estados-membros detém liberdade para definir quais são os serviços de interesse econômico geral no âmbito de sua soberania, bem como o regime jurídico e os encargos e obrigações de serviço público a que devem se submeter, possuindo o legislador comunitário a responsabilidade por tal mister apenas em caráter subsidiário. Reside aqui importante característica da

qualificação do serviço público econômico em face da soberania de cada Estado-membro. Sem embargo, cabe a ambos a obrigação de que tais serviços de interesse econômico geral funcionem de molde a atender à sua finalidade (art. 16 do Tratado de Amsterdã).

Direito comparado
A reforma do serviço público no reino unido (Kate Jenkins⁴)

No Reino Unido a reforma administrativa não é fruto de iniciativa estratégica. Possuindo origem exclusivamente política, decorreu de forte intenção de promover a melhoria do serviço público, bem assim de diversas lutas contra a incompetência, a ineficiência e a burocracia governamental ao longo dos últimos 100 anos.

Os objetivos principais da reforma foram:

- melhorar o funcionamento do governo;
- aumentar a eficiência;
- reduzir custos e o tamanho do setor público;
- eliminar o empreguismo e a corrupção;

Por sua vez, as iniciativas marcantes das reformas foram:

- Deixar clara a responsabilidade, a autoridade e a importância de delegar decisões ao nível mais efetivo.
- Introduzir sistemas de informação gerencial, propiciando o conhecimento do quanto era gasto, no que e por quem, em cada departamento do Estado, com alto grau de detalhamento. Implantação de sistemas de orçamentos por delegação em todos os ministérios, sempre com grande ênfase no gerenciamento de

⁴ Senior advisor do governo britânico.

informações. De 1979 a 1986 presenciou-se o desenvolvimento e fortalecimento desses mecanismos de revisão do trabalho dos ministérios, os quais propiciaram um controle significativamente maior sobre os gastos e sobre as melhores formas de empregar o dinheiro público.

- Implementar alterações substanciais na estrutura do serviço público, separando as unidades operacionais dos centros formuladores de políticas dos ministérios. A terceirização também ganhou impulso. Nos anos 80 era direcionada a pequenas áreas, como pessoal de segurança, mensageiros, serviços de limpeza. Mediante licitações, empresas foram contratadas para prestação de serviços especializados, concretizando terceirização inclusive na esfera do governo central, com serviços públicos mais eficientes a menor custo.
- Identificar de forma detalhada o alcance de resultados, que passou a ser o alvo das metas financeiras, mais voltadas, portanto, a *outputs* do que a *inputs*. Os serviços públicos passaram a sujeitar-se a metas de serviço detalhadas, monitoradas e divulgadas publicamente.

Definindo-se os objetivos e resultados esperados, a par do acesso a informações seguras, a administração passou a ser mais eficiente. A maior publicidade dada à atividade do Estado reduziu oportunidades de corrupção. Houve grande mudança de mentalidade dos cidadãos e do funcionalismo. Passou a existir ampla delegação de poderes para recrutar, treinar, promover e despedir pessoal das agências e dos ministérios.

A influência das agências executivas e a redução dos quadros do serviço público (cerca de três quartos dos servidores públicos estão trabalhando nas 108 agências executivas) encorajaram uma crescente delegação

de responsabilidades e políticas das organizações centrais, alterando sensivelmente os padrões do serviço público prestado.

As reformas no setor público da nova zelândia (Ruth Richardson⁵)

As reformas administrativas introduzidas no período de 1984 a 1994 na Nova Zelândia, que transportaram as atividades comerciais do campo institucional para empresas estatais, mais tarde privatizadas, ficaram conhecidas pela agressividade e rapidez com que foram implantadas, propiciando ao país passar do pior desempenho dentre os integrantes da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico –, para a condição de uma das economias com crescimento mais acelerado, apresentando uma das maiores taxas de geração de empregos.

A peça-chave dessa mudança foi a introdução de profunda reforma do Estado na Nova Zelândia. O Estado mantinha uma presença extensiva na economia, prestando serviços sociais, executando numerosas funções econômicas, regulamentando o setor privado e traçando políticas. Os sistemas eram extremamente burocráticos e centralizadíssimos. Desejava-se uma economia mais produtiva e internacionalmente competitiva e, para isso, percebeu-se que eram necessárias profundas reformas no *modus operandi* do Estado.

Os objetivos da reforma foram, principalmente:

- melhorar a relação custo/eficiência na produção de bens e serviços pelo setor público;

⁵ Ministra das Finanças da Nova Zelândia de 1990 a 1993.

- melhorar a qualidade desses bens e serviços;
- tornar a atuação do setor público como provedor de bens e serviços mais sensível às necessidades dos consumidores;

- dar aos representantes eleitos maior controle sobre a utilização do dinheiro dos contribuintes;

- aumentar a transparência do setor público;

- restringir os gastos públicos em geral, dentro dos limites de uma administração fiscal responsável.

Os princípios-chave da reforma foram:

- controle estratégico: o excesso de controle baseado em regras, na maioria das vezes, acaba por impedir o cumprimento dos objetivos estratégicos buscados pelos ministros. Estes precisam ser capazes de exercer “controle” no sentido estratégico.
- objetivos claros: os administradores não devem encontrar uma infinidade de objetivos conflitantes ou administrar organizações sem nenhum senso de sua missão.
- descentralização: estruturas por demais centralizadas dificultam inovações, impedem os administradores de administrar e impõem pesados níveis de burocracia. Exemplo: os ministros não deveriam ser solicitados a tomar decisões do cotidiano de um departamento do Estado, assim, decisões rotineiras devem ser tomadas no nível mais bem situado para julgar corretamente.
- accountability: conceito importante que não tem tradução no português e que remete à idéia de obrigação que tem o administrador de prestar contas e, portanto, ser passível de responsabilização efetiva. Envolve especificação antecipada de níveis de desempenho, liberdade administrativa para buscar resultados e sanções por falhas, bem como autoridade para

determinar como os recursos serão empregados para produzir os resultados desejados.

- competição: o monopólio reduz a eficiência do setor público. Assim, os serviços prestados pelas agências públicas e atividades comerciais do Estado não devem ser protegidos da competição.
- pressuposto do setor privado: o setor privado revelou-se mais eficiente que o Estado na produção de bens e serviços. Portanto, apenas em face de razão muito forte o Estado deve promovê-la.

Foram separadas as atividades comerciais do Estado das não-comerciais, criando-se a divisão entre “NÚCLEO DO SETOR ESTATAL” e “EMPRESAS DE ATIVIDADES COMERCIAIS DO ESTADO”.

Em relação ao primeiro, o enfoque que anteriormente estava nos insumos (*inputs*), passou para os resultados, ou seja, os bens e serviços produzidos pelo núcleo do setor estatal (*outputs*). Foram abolidos o emprego vitalício e sistemas de remuneração nos quais pagamento e posição não reflitam o desempenho. Todos os atos passaram a ser avaliados com base no desempenho e resultados.

No tocante às “empresas de atividades comerciais do Estado”, as atividades comerciais foram retiradas do campo institucional dos departamentos e reconstituídas como empresas estatais, com obrigações de gerar lucros, serem eficientes, bons empregadores e, ainda, agirem de maneira socialmente responsável, pagando impostos e dividendos ao governo. Foram eliminados todos os subsídios e proteções contra a concorrência. Posteriormente, as estatais foram privatizadas, com o claro objetivo de maximizar o valor de cada venda para o contribuinte. Essa privatização ocorreu com enfoque na transparência e integridade, a fim de garantir confiança ao processo.

A *Transparency Internacional*, uma organização anticorrupção da Alemanha indicou a Nova Zelândia como o menos corrupto dos 41 países pesquisados. O Brasil ocupou este ano o 80º lugar na mesma pesquisa.

Houve forte estímulo à responsabilidade fiscal. A alta qualidade da informação financeira do setor estatal permite um relatório financeiro pormenorizado, além de um balanço consolidado para todo o governo, permitindo inferir um valor líquido do Estado. A Lei de Responsabilidade fiscal em 1994 estabeleceu política de credibilidade e deu condições de controle de gastos.

No último *World Economic Fórum*, a Nova Zelândia ocupa o 1º lugar na categoria “governo” em razão das reformas do setor público implementadas de 1984 a 1994. Os negócios do Estado tiveram resultados muito melhores após a corporativização, com expressiva melhoria na produtividade, com ganhos para os consumidores, que obtiveram redução de preços, como na eletrecidade (13%), telecomunicações (20%), carvão, fretes das ferrovias (50%). As empresas se tornaram grande fonte de receita para o Estado.

A revolução global: reforma da administração do setor público (Donald F. Kettl⁶)

Desde o início da década de 80 temos presenciado uma onda global de reforma do setor público e os governos em todos os países têm se dedicado a reduzir o tamanho do Estado. Em nenhum momento da história o movimento em favor da reforma da administração pública avançou tanto e tão depressa, sendo primordial registrar,

⁶ Professor de administração pública e ciências políticas da Universidade de Wisconsin, Madison e professor visitante da Brookings Institution.

desde logo, que todas essas reformas têm em comum um primordial objetivo: a promoção do interesse público.

O Reino Unido, a Austrália e a Nova Zelândia, detêm o mérito de serem os pioneiros da reforma do Estado, e promoveram-na de forma bastante agressiva, por meio da privatização de empresas estatais, flexibilização da regulamentação e novos métodos de trabalho focados em resultados, e pela transferência dos programas oficiais para o setor privado ou para as agências de serviços públicos.

No Reino Unido e na Nova Zelândia o processo foi diverso. Como exemplo, pode ser mencionada a reforma implantada pelo governo Thatcher, denominada “Próximos Passos”, na qual as autoridades da Administração traçaram políticas gerais e 2/3 dos serviços públicos foram realocados em agências regidas por contratos, mediante especificação de suas atividades e avaliações de desempenho. Assim, a partir da verificação da performance e metas pré-estabelecidas, cada agência concentrava-se diretamente no aperfeiçoamento do serviço prestado aos cidadãos. O governo *Major* buscou privatizar o maior número possível dessas “Agências Próximos Passos”.

Na Nova Zelândia a reforma do setor público foi ainda mais radical na venda de empresas estatais à iniciativa privada e na submissão de toda a administração pública à livre concorrência.

Na Austrália, as reformas foram mais lentas e contínuas, e concentraram-se nos funcionários, sendo que os primeiros resultados foram determinantes para a obtenção de seu comprometimento e otimismo, bem como para o aperfeiçoamento constante dos procedimentos. As autoridades deram prioridade à oferta da “*qualidade tal como o usuário a define*”, avaliando a opinião dos cidadãos sobre seus contatos com os órgãos públicos: o tempo gasto, a confiabilidade, o custo, etc..

Nos EUA, cujo setor público já era bem menor, o processo não se deu de forma tão ordenada e simplesmente foi sendo retirado do Estado tudo o que, à primeira vista, não tivesse utilidade imediata, mediante terceirizações. A reforma foi pragmática e várias nações seguiram esse modelo.

Traçado este panorama global, dois dilemas surgem da idéia reformadora: a busca para que o Estado funcione melhor e custe menos, e a decisão a respeito do que o Estado deve fazer.

No primeiro, o problema está em implementar estratégias de motivação dos funcionários e conciliar economias de curto prazo e bons resultados futuros, bem como mudanças radicais com a continuidade do processo de reforma.

O segundo dilema consiste em definir quais as funções essenciais e irredutíveis do Estado.

No presente trabalho, procura-se demonstrar quais foram as idéias centrais que inspiraram o que Donald F. Kettl⁷ denomina “revolução global”, suas origens e as conseqüentes mudanças que tal revolução provocou na estrutura organizacional do setor público.

A movimentação global em torno da reforma do Estado tem origem na superação da tradicional hierarquia burocrática, seus procedimentos e regras rígidas. Os cidadãos reclamavam da burocracia, do autoritarismo e da ineficiência estatal. Os organismos públicos preocupavam-se muito mais com suas atividades do que com o interesse da coletividade. Tais circunstâncias demandavam a substituição da rigidez pela flexibilidade, a atenção ao resultado ao invés da estrutura hierarquizada e o

⁷ KETTL, Donald F., A Revolução Global: reforma da administração do setor público. Revista de Direito Administrativo. 2006.

interesse dos usuários passou a ser, então, o foco da gestão pública.

Existem tendências positivas à gestão pública concorrencial. A principal delas é a possibilidade de avaliação do desempenho do Estado, por intermédio da qual é possível aferir a eficiência na prestação de serviço público por uma agência, em termos de resultados e de retorno de investimento, disponibilizando, ainda, dados que expressam o quanto os resultados obtidos contribuem para que sejam alcançadas as metas definidas.

As avaliações de desempenho são de relevante importância nesse contexto, na medida que podem conduzir a melhores resultados, e na determinação do responsável por cada uma das etapas da avaliação, tornando possível identificar os pontos frágeis na cadeia de produção, e apontar soluções para o aperfeiçoamento do serviço público e do raciocínio estratégico de todas as pessoas envolvidas no processo. Como afirma o Donald F. Kettl, é um “*assunto de comunicação política*”.

Outra tendência positiva das reformas é o foco central no interesse do cidadão. Com a privatização dos serviços públicos e o conseqüente aumento da concorrência, maior importância é conferida às necessidades dos cidadãos a serem satisfeitas, passando estes a ter mais opções, o que conduz a maior eficiência das organizações, sejam elas públicas ou privadas.

Porém, a mais interessante tendência das reformas do setor público é a responsabilização (*accountability*).

As reformas promovem uma diferente estrutura de poder, que se legitima de baixo para cima, porque estão centrados no cidadão-consumidor e em melhor atender aos seus anseios.

Em todos os países os cidadãos almejam um Estado mais eficiente, menos oneroso e mais responsável. Esse movimento do cidadão-consumidor, enquanto corresponder aos interesses coletivos é válido. Porém, há que se estar alerta para a possibilidade do agente administrativo ficar totalmente à mercê dele, já que não pode perder de vista a obrigação de seguir as políticas públicas implantadas de cima para baixo.

A corrupção, neste cenário, é ainda mais danosa e por isso, nos países em desenvolvimento, a idéia de restringir poderes dos agentes administrativos visa justamente a diminuir esse agente negativo.

Em todos os cenários até aqui apontados, houve necessidade de implementar profundas alterações culturais de natureza organizacional, chamando à participação no processo de reformas os funcionários públicos, os quais representavam grande entrave às reformas, na exata medida de sua resistência. Esse comprometimento de pessoal foi obtido mediante incentivos financeiros atrelados a desempenho e introdução do enfoque no cidadão consumidor.

Na generalidade dos casos, uma nova capacidade administrativa se fez necessária, engajada à tecnologia da informação, aos novos processos gerenciais e aos contratos por desempenho. Uma vez enfrentada a dificuldade em treinar empregados e recrutar os qualificados em termos de responsabilidade e de enfoque em resultados, outro impasse surge: introduzir o senso de dever público em trabalhadores para os quais o lucro é o fim. Nenhuma reforma do setor público pode olvidar o interesse da coletividade, o bem comum.

Considerando que *“Os melhores empregadores privados, em todo o mundo, encaram seus empregados como patrimônio, não como custos. Vêem o*

pessoal como a mais importante ferramenta de que dispõem para cumprir sua missão”, a atuação dos empregados na prestação do serviço público deve também estar embebida do dever público insito à atividade que desempenham. Não se legitima, portanto, mesmo em sede de reformas do setor público, a exuberância de medidas de flexibilização, privatização e liberalização sem racionalidade. É preciso prudência e equilíbrio na adoção de novas ferramentas disponíveis à redução da intervenção do Estado na atividade econômica, para que não se perca na irracionalidade o necessário cuidado com a *res publica*.

Nesse processo, a delegação de poderes, com objetivos claros e responsabilidades específicas, é de fundamental relevância e, à medida que grande autonomia é transferida aos administradores para a tomada de decisões, estes adquirem a obrigação de responder pelos resultados e de prestar contas do seu desempenho. A partir daí, o controle a ser exercido pela cúpula administrativa, que a essa altura já dispõe de um campo mais amplo de visão, deve ser incessante, com vistas não apenas à manutenção de tais responsabilidades e das decisões tomadas, como para o aperfeiçoamento de ambos e do próprio processo.

Alterou-se o método de controle, e de um modelo burocrático, a cúpula administrativa passa a dispor de um modelo que propicia controle muito mais amplo e efetivo sobre a prestação do serviço público, permitindo maior conhecimento sobre os investimentos realizados e sobre o orçamento, o que é mais importante.

Trata-se de mudança de paradigmas inclusive no terreno da democracia, pois o sistema gera uma influência de baixo para cima, em que é possível a identificação da responsabilidade por problemas de desempenho na implantação de políticas públicas, por exemplo, propiciando a tomada de grandes decisões com

menor probabilidade de insucesso, como na questão orçamentária.

Pensamento estratégico dos envolvidos, melhor foco nos objetivos, maior transparência nas decisões e o que é primordial, a possibilidade do cidadão avaliar o serviço público prestado em relação aos impostos que paga, aprimoram o que Donald F. Kettl denomina de “comunicação política” e, de conseguinte, reduzem tomadas de decisões amparadas em critérios ilegítimos.

Considerações finais

A análise, a nível global, das reformas implementadas com vistas à descentralização da economia traduz aspectos positivos, como a possibilidade de ser avaliado o desempenho do Estado, a fim de aferir a eficiência na prestação do serviço público e, por conseguinte, conduzir a melhores resultados, com enfoque central nos interesses dos cidadãos. Ainda, tais reformas possibilitariam, em tese, uma atuação mais eficiente, menos onerosa e mais responsável.

Todavia, não obstante os aspectos positivos apontados pelos doutrinadores cujas obras foram analisadas no presente estudo, mesmo na Comunidade Européia, a atual crise econômica sinaliza para necessidade de maior cautela para a implementação do Estado mínimo.

No Brasil, expressiva corrente doutrinária perfilha o entendimento de que as agências reguladoras não vêm desempenhando de forma eficaz suas atribuições, em face das dificuldades e mazelas ocasionadas pelos fornecedores de serviços aos usuários e consumidores, traduzidas por aumento de tarifas mais elevados que os índices inflacionários, baixa qualidade dos serviços, dentre outros fatores negativos.

A redução dos serviços públicos essenciais atingiu, em nosso país, de forma mais acentuada e direta as populações carentes, em flagrante violação aos direitos sociais, econômicos e culturais. O índice de desemprego vem aumentando de forma alarmante, sendo que o Estado mínimo permanece praticamente inerte, ao invés de intervir por meio de mecanismos alternativos, com vistas à minimizar a lógica do mercado capitalista, ditada pelo poder econômico privado.

As desigualdades e violações aos direitos humanos verificadas em nosso país, nos últimos anos, sinalizam para a necessidade de uma revisão do papel do Estado em face da economia, com vistas aos interesses de toda a sociedade.

Uma economia de mercado socializada, ou seja, limitada pela função social da propriedade parece apresentar maior sintonia com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, voltados ao pleno emprego e à eficácia dos direitos sociais e das garantias fundamentais, constitucionalmente consagradas.