
Reforma do Estado e serviços públicos: transformação de um modelo ou adaptação a uma nova ordem social?

Élvia Mirian Cavalcanti Fadul

Recebido em outubro/98

Durante a última década, a questão do Estado ou, mais especificamente, a discussão em torno da reforma do Estado tornou-se um tema central na vida das sociedades modernas. As dificuldades mais inextricáveis às quais são submetidos os governos ocidentais impõem a reflexão, ainda que de forma mais pragmática do que filosófica, sobre as missões e o papel do Estado (Crozier, 1989). Por outro lado, a força, a amplitude e a abrangência de fenômenos como a liberalização e a globalização de mercados, que se consolidam como uma das mais fortes tendências mundiais, levantam questões que envolvem tanto o seu dimensionamento quanto a natureza de suas intervenções, de suas relações com o mercado e com os diferentes atores econômicos e sociais.

Várias aproximações têm sido empreendidas no intuito de repensar o atual modelo de Estado (Kliksberg, 1994), de rediscuti-lo, reestruturá-lo (Bresser Pereira, 1997) ou reinventá-lo (Clarke & Grace, 1993) em abordagens que se dirigem para a revalorização do servidor público como vetor de modernização do setor público (Marini Ferreira, 1996), para programas de qualidade, para a revisão das suas relações com a sociedade, subordinando-o à consolidação da democracia e à nova governança (Velloso & Cavalcanti de Albuquerque, 1995; Diniz, 1997). Em alguns desses casos, tem-se procurado tratar os sintomas sem se examinar profundamente as raízes do mal. Com abordagens setoriais consegue-se, apenas, fazer ajustes para afastar as ameaças de instabilidade mais graves, provocadas pelo acúmulo de demandas e de problemas a resolver.

O momento, que é de transição, é também permeado de crises: crise financeira, crise de paradigmas, de métodos e de instrumental de gestão, crise de legitimidade, crise de governabilidade e de governança, crise de identidade, crise das formas políticas estatais. Assumindo configurações diferenciadas, dependendo do contexto em que elas se processam, as crises sufocam os governos, tornam-nos vulneráveis e incapazes de empreender ações eficazes a longo prazo.

No entanto, não se pode negar o fato de a crise do Estado moderno ser fortemente evidenciada pela crise dos **serviços públicos**, sobre os quais o Estado intervencionista (*État-providence*, *Welfare State*, Estado do Bem-Estar, Estado nacional-desenvolvimentista) assentou uma de suas

Élvia Mirian Cavalcanti Fadul, Administradora, Doutora em Urbanismo pela *Université Paris XII - Val de Marne*, é Professora e Pesquisadora do Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.
Fax: (071) 245-2460
E-mail: elvia@ufba.br

bases mais sólidas. Qualquer que seja a origem ou o eixo central da crise, quase todos os países ocidentais, centrais e periféricos estão sendo confrontados atualmente com questões similares, que se materializam na incapacidade dos seus governos de atenderem, adequadamente, às demandas sociais que se multiplicam e que os tornam impotentes para governar.

Nesse sentido, busca-se analisar neste estudo os processos de reforma do Estado por um ângulo pouco discutido, mas cujo objeto — a delimitação da área de ação dos **serviços públicos** — se encontra no âmago das relações do Estado com a sociedade. A reforma do Estado é vista, aqui, através dessas relações, na garantia do interesse público de proteção social contra riscos, de segurança contra a desordem, de provisão de bens e serviços coletivos, centrada na perspectiva da crise e da reconfiguração dos **serviços públicos**, um dos pilares em que se apoia o Estado do Bem-Estar⁽¹⁾.

Parte-se da compreensão da criação dos **serviços públicos** enquanto forma de legitimar a ampliação do papel do Estado sobre a vida econômica e social e acelerar seu crescimento para, em seguida, analisar-se a crise dos serviços públicos e seus desdobramentos como um dos fatores que revelam as fraquezas, abalam o dogma da infalibilidade e exacerbam a crise do Estado. Procura-se, na seqüência, apontar as implicações dos processos de privatização e de globalização na natureza dos serviços públicos, nas estratégias de ação dos prestadores privados e na reconfiguração do próprio Estado. Por fim, evidencia-se o movimento de constituição de novos atores sociais, ressaltando a importância da regulação para a adequação do comportamento desses atores.

A DOCTRINA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NA CONSTRUÇÃO DA ARQUITETURA DO ESTADO

Quando o conceito de **serviços públicos**⁽²⁾ surge, na França, no final do século XIX, revela um processo de transformação profunda no seio do Estado liberal e abala os conceitos tradicionais que sustentavam o Estado protecionista (Chevallier, 1987). As transformações econômicas, políticas e ideológicas que acompanhavam o processo de industrialização exigiam uma intervenção mais dinâmica do Estado, não somente na preservação do equilíbrio social, mas em muitos casos substituindo a iniciativa privada na criação de infra-

**Essa ideologia
estimula o
intervencionismo,
legitima a criação
de novos serviços e
torna-se o vetor da
expansão do
Estado.**

estruturas e na provisão de serviços de interesse coletivo.

Naquele momento, o Estado deixa progressivamente o seu papel tradicional de soberania e poder para transformar-se em um Estado prestador de serviços, responsável pelo desenvolvimento econômico e pelo progresso social, determinando uma inflexão profunda na sua relação com a sociedade. Com efeito, a criação dos **serviços públicos**, como hoje são conhecidos, é classicamente asso-

ciada à existência de certas necessidades sociais objetivas e justificada pela suposição ideológica da existência de uma missão de **interesse coletivo**.

Sob a égide da missão do **interesse geral** foram criados, gerenciados e ofertados os serviços públicos durante este século, criando assim o mito de um Estado capaz de atender a todos os anseios das populações e de ter respostas para todos os seus problemas. Nessas circunstâncias, a sua intervenção justificava-se, em condições particulares de tempo e lugar, legitimada pela ausência de satisfação de necessidades de interesse coletivo (Chevallier, 1987). Essa ideologia estimula o intervencionismo, legitima a criação de novos serviços e torna-se o vetor de expansão do Estado.

No Brasil, por exemplo, muitas das atividades denominadas **serviços públicos de infra-estrutura** foram, em sua origem, por serem setores rentáveis, alvo do interesse e da ação de empresas privadas, em alguns casos multinacionais. Atividades como limpeza pública, transporte urbano e abastecimento de água, organizadas em nível local, na maioria das cidades foram criadas por pequenos empreendedores privados, enquanto os serviços de transporte ferroviário, de energia elétrica, de correios e das telecomunicações foram estruturados, inicialmente, por empresas estrangeiras.

O Estado interveio, em seguida, nesses setores até assumir parcial ou totalmente a responsabilidade da produção e da oferta dos serviços, por meio de organismos da administração direta ou de empresas públicas. Essa intervenção assumiu formas diferenciadas, indo de simples regulação dos serviços até a definição dos modos de delegação de atividades ao setor privado em forma de autorizações, permissões e concessões, as modalidades predominantes no Brasil.

Por outro lado, a estratégia de transição de uma base econômica agrário-exportadora para outra urbano-industrial necessitava, naquele momento, da montagem de infra-estruturas que funcionassem em outros moldes, como

suporte do poder do Estado, da produção e do consumo. Para tanto, era necessário criar condições de estender a circulação intra e interurbana, regional e nacional, de ampliar os meios de comunicação, de atender a demanda de insumos requeridos pela indústria nascente e de construir sistemas urbanos adequados.

Essa conjuntura exigiu a reconfiguração dos serviços sob novos parâmetros, ou seja, organização e oferta em maiores escalas de atividades mais interdependentes, mais complexas e mais caras. Nesse estágio, o volume de recursos requeridos e, antes, a capacidade de organizar a arrecadação desses recursos, seja via financiamentos externos, seja socializando os custos por meio dos impostos, exigiam a intervenção do Estado, não apenas para centralizar a gestão dos recursos financeiros, mas para unificar e homogeneizar tecnicamente as redes de serviços.

Apesar do intenso ideal de nacionalização ter estimulado fortemente a expansão do setor público no Brasil, naquele momento a intervenção do Estado teve suas razões e condições necessárias e suficientes. De um lado, as transformações oriundas da estrutura produtiva, em grande parte alavancadas pelo próprio Estado, requeriam esse suporte. De outro, a ampliação e a modernização dos serviços exigiam uma capacidade financeira para investimentos que muitas concessionárias privadas não dispunham.

Desse modo, cada um a seu tempo, segundo seu estágio de desenvolvimento e seu regime de governo, os países ampliam seus serviços públicos durante este século, impulsionados por nova dinâmica econômica e social, forjando a construção de um modelo de Estado produtor de serviços coletivos gratuitos ou subvencionados, envolvido em atividades produtivas e na infra-estrutura. Esse modelo de Estado sustenta-se até os anos 70 e 80, quando a crise começa a desestabilizá-lo. Paralelamente, as inovações tecnológicas crescentes tornam os serviços públicos cada vez mais numerosos, mais sofisticados e mais complexos, dificultando a produção de serviços coletivos no mesmo ritmo e nas mesmas condições de então⁽³⁾.

Nesse momento, esse modelo de Estado tradicional vacila, evidenciando um problema de desequilíbrio das finanças públicas de difícil solução. Os serviços públicos, ameaçados pela crise e pelas transformações sociais, econômicas e políticas, também se desestabilizam e se deslegitimam revelando a obsolescência dos paradigmas tradicionais da gestão das organizações públicas e o esgotamento da capacidade gerencial do Estado.

SERVIÇOS PÚBLICOS, UM CONCEITO EM EXTINÇÃO?

A doutrina dos serviços públicos teve sua função na construção do papel e da missão do Estado moderno, e é a crise dos serviços públicos que vai, agora, revelar e tra-

duzir uma crise mais global no seio do próprio Estado do Bem-Estar (Chevallier, 1987). Diante dessa crise, que não se resume apenas a uma crise de paradigmas de gestão, mas também se desdobra em questionamentos sobre o papel do próprio Estado, a revisão do modelo de Estado e dos seus **serviços públicos** parece inelutável.

Ainda assim, acredita-se que o Estado do Bem-Estar teve, nesse contexto de crise, um papel positivo, pois "contribuiu para minimizar seus efeitos, evitando que a economia mundial entrasse numa espiral recessiva tão marcante quanto a dos anos 30" (Rosanvallon, 1981:7). Mecanismos de proteção social, como o seguro-desemprego, inexistentes em 1930 evitam, agora, que a demanda se reduza com a diminuição do emprego; as contribuições sociais conseguem injetar na economia um volume de poder de compra relativamente independente das imprevisibilidades da conjuntura econômica. De todo modo, no estágio atual, essa situação chega a seus limites e esgota suas possibilidades. A receita parece simples: o Estado precisa ser reformado.

No entanto, ao pensar em reforma do Estado caminha-se, pelo menos, em duas direções. Uma que enfoca a questão da dominação e da intervenção excessiva que o Estado exerce, buscando uma redefinição da amplitude de sua ação e uma mudança substancial do seu papel e de suas funções. A outra, mais funcionalista, que focaliza os aspectos gerenciais e de prestação de serviços em uma perspectiva de análise das organizações públicas, ou seja, do modo como o poder público faz funcionar seus instrumentos de ação. Bresser Pereira (1996:7) coloca na proposta de reforma da administração pública brasileira a necessidade de "redefinição das funções do Estado e da sua burocracia". Przeworski (1996) procura, também, encontrar respostas acerca do papel do Estado na economia, do redesenho do setor público e do tamanho de sua administração.

Esses dois posicionamentos não são necessariamente excludentes; ao contrário, parecem caminhar juntos no contexto das propostas de reforma neoliberais atuais. De um lado, a pressão das demandas internas e a escassez de recursos impõem ao Estado a busca de alternativas de melhoria do desempenho de suas organizações e dos serviços que presta. Do outro, a onda de liberalismo que atravessa atualmente os países ocidentais, impulsionada pela crise, não só levanta críticas à gestão pública, como questiona o peso da intervenção estatal, pregando a concepção de um **Estado mínimo**, porém extremamente forte e eficaz.

As organizações públicas de administração direta ou indireta produtoras de bens e serviços coletivos são, incondicionalmente, consideradas ineficazes. Por um lado, as críticas à gestão pública enfatizam o peso e a lentidão das administrações, a tendência à burocratização e ao corporativismo, a excessiva centralização, a inflexibilidade

produzida pelo excesso de normas, os **privilégios** do servidor público e, por outro, atacam sua eficácia social relativa, sua incapacidade de reduzir ou suprimir as desigualdades e de atender razoavelmente a todas as necessidades coletivas, além da relação de dominação sobre os usuários sob o pretexto do interesse coletivo.

As tentativas tradicionais para contornar os entraves, a ociosidade e a lentidão da máquina burocrática ou para reduzir os custos e otimizar as práticas administrativas, com propostas de desburocratização, de descentralização, de modernização administrativa, com programas de qualidade e produtividade, parecem já não produzir mais efeito. É o engajamento de empresas privadas na oferta de serviços tradicionalmente produzidos e gerenciados pelo setor público que ganha maior vigor. O discurso dominante é o da redução do tamanho do Estado, do enxugamento de sua máquina administrativa, paralelamente à revalorização extrema das virtudes do mercado.

O fetichismo da crise e os seus efeitos têm, assim, desdobramentos singulares. Além de mascarar o disfuncionamento estrutural profundo das instituições públicas, fortalecem o uso indiscriminado da privatização como **antídoto**, **solução milagrosa** ou **panacéia**, criando o mito inverso que coloca o Estado e, conseqüentemente, a administração pública como os grandes vilões da história. Opondo, sistematicamente, as virtudes do mercado à rigidez do Estado protecionista e redistribuidor, as alternativas apresentadas às formas tradicionais de Estado correm o risco de ignorar o papel de legitimidade, de bem-estar social, de segurança e proteção que a provisão pública de serviços públicos tem procurado garantir.

É justamente esse maniqueísmo intransigente que evidencia um dos grandes paradoxos da reforma do Estado de orientação neoliberal. Quando se apoia no lema da prestação de um melhor serviço ao cidadão, essa reforma busca, efetivamente, reduzir a rigidez da racionalidade burocrática, criando novos modos de gestão e de ação política dos serviços públicos. No entanto, pode privilegiar uma lógica que responda muito mais aos interesses econômicos em detrimento dos interesses sociais.

OS CENÁRIOS DE REFORMA NO BRASIL

No Brasil, o processo de reforma do Estado caminha entrelaçado a amplo programa de privatização de serviços públicos e de empresas estatais. Setores antes explorados unicamente pelo poder público, em regime de monopólio, são sacudidos por transformações que não se restringem apenas a alianças com o setor privado ou à delegação da prestação do serviço, passando a serem considerados **negócios de gigantes**, intensamente disputados por

megacorporações mundiais nos ventos — ou no furacão? — da privatização. Sendo objeto de interesse crescente do setor privado, os serviços públicos têm sido alvo de fortes pressões e variadas formas de investida de segmentos do setor empresarial.

Não são apenas as megacorporações mundiais do ramo de serviços de infra-estrutura que estão interessadas no grande filão de negócios em que se constituem, hoje, alguns dos serviços públicos locais, notadamente aqueles mais associados a uma lógica de mercado. Há, também, empresas de transportes, da construção civil, empreiteiras e médias empresas que disputam os mercados dos serviços de caráter local, como a limpeza urbana, o abastecimento de água e os transportes coletivos, sem falar na forte atratividade econômica que já exercem as rodovias, chegando-se até à privatização de certos espaços públicos.

Em um movimento vigoroso de privatização, que caracteriza o cenário atual dos serviços públicos no país, vão sendo redefinidos modelos que combinam a desregulamentação, a desregulação e a flexibilização dos monopólios, culminado com o leilão de empresas estatais. Conseqüentemente, intensas transformações no caráter e no conteúdo desses serviços e nas formas de demanda e de consumo ocorrem a cada instante, impulsionadas também pelas freqüentes revoluções tecnológicas nos diversos setores.

Não é por menos que justamente os setores considerados como suporte da produção econômica, que têm sido submetidos a constantes e intensas inovações tecnológicas — energia, transportes, telecomunicações, siderurgia —, sejam os mais sujeitos a tais pressões. O setor elétrico e o das telecomunicações talvez sejam, no momento atual, os que despertam maior interesse de empresas internacionais; estão passando, por isso mesmo, por ampla revolução.

Nesse cenário instável, entre pressões externas e internas que provocam reações violentas nos adversários, fortes antagonismos e até mesmo mandatos judiciais, vão sendo leiloadas empresas públicas de eletricidade mantidas pelos governos estaduais (Light e Cerj, do Rio de Janeiro; Escelsa, do Espírito Santo; parte das ações da Cemig, de Minas Gerais; Coelba, da Bahia; Enersul, do Mato Grosso do Sul; CPFL, de São Paulo); de telecomunicações (telefonias celular e fixa e, possivelmente, correios e telégrafos); instituições financeiras públicas estaduais (Banerj, do Rio de Janeiro; Credireal, de Minas Gerais); entre outras tantas. A privatização dessas empresas atrai grandes investidores, pois são empresas que, hoje, controlam excelentes mercados, com milhões de consumidores cativos.

Nesse mesmo clima, que mescla euforia com contestação, foi leiloada a siderúrgica Companhia Vale do Rio Doce,

em meio a enorme polêmica nacional por tratar-se de uma empresa estratégica, produtiva e exportadora. O leilão da Vale do Rio Doce, considerada por muitos como **um patrimônio nacional**, foi visto por eles como um atentado contra a sociedade brasileira. Colocada pelo governo como a principal empresa do programa de privatização, seu leilão foi conduzido como uma estratégia para demonstrar aos investidores internacionais a vontade política do governo de fazer a reforma do Estado e assegurar a entrada de capital estrangeiro.

De fato, nos últimos anos, as oportunidades de investimentos geradas pelo processo de privatização de serviços públicos têm dado origem a uma entrada vultosa de capital estrangeiro no país. As crescentes cifras que o processo de privatização dos serviços públicos no Brasil vem apresentando têm, em muitos casos, transformado esse dispositivo em uma **caça ao tesouro**, sendo encarado pelos governos estaduais e federal como um meio de gerar uma entrada significativa de recursos para amenizar a dívida interna ou ser transformada em obras públicas.

Nesta década, o Brasil privatizou empresas dos setores de petroquímica, aço, energia elétrica, estradas de ferro, mineração, fertilizantes e telecomunicações, tendo arrecadado, entre 1991 e 1997, mais de US\$ 25,6 bilhões. Em maio de 1997, 20% dessas privatizações foram assumidas por investidores estrangeiros, 41% por empresas nacionais, 17% ficaram com os bancos, 12% com os fundos de pensão e 10% terminaram com investidores individuais.

O assunto, no entanto, não pode ser tratado apenas do ponto de vista da contabilização, levando-se em conta o que as privatizações vão render financeiramente para o governo, assim como não se pode considerar o processo de privatização como a única alternativa para regularizar as finanças públicas e garantir maior eficiência à produção e à prestação de serviços públicos. Não se pode, também, ignorar os contornos institucionais e jurídicos que a questão comporta. Há ainda fatores de incerteza que circundam todas essas privatizações, os quais devem ser tratados não com euforia, paixão ou confrontação, mas em debates mais transparentes e aprofundados sobre questões de regulação, regulamentação, defesa da livre-concorrência, participação estrangeira e utilização da receita das vendas.

É preciso aliviar a rigidez da gestão pública e produzir serviços que sejam acessíveis a todos, mas que respondam também a critérios econômicos de organização.

As políticas de reforma do Estado e de reforma do aparelho do Estado devem, sem dúvida, vir acompanhadas de uma política de renovação dos serviços públicos, na medida em que ambas visem impulsionar e facilitar todas as iniciativas que possam melhorar a eficiência dos serviços e introduzir, na administração pública, uma **cultura gerencial** no sentido mais amplo do termo. Com efeito, é preciso aliviar a rigidez da gestão pública e produzir serviços que sejam acessíveis a todos, mas que respon-

dam também a critérios econômicos de organização.

Nesses termos, hoje os serviços públicos no Brasil estão sendo submetidos a amplo e vigoroso movimento de redefinição das formas tradicionais de organização e gestão, com modelos altamente diversificados de provisão. No entanto, essas mudanças institucionais bruscas assustam, criam incertezas e inquietações, e podem ser percebidas como ameaças a conquistas sociais importantes, sobretudo quando se examina as condições de harmonização das lógicas de mercado aos objetivos e missões dos serviços públicos ou, ainda, as possibilidades de articulação dos interesses das esferas produtivas, dos cidadãos e dos administradores públicos.

É difícil, sem dúvida, sustentar teoricamente os fundamentos de criação dos serviços públicos em um momento em que os próprios serviços se encontram em plena transformação. Compreendê-los em uma perspectiva histórica, ao longo da qual seu conceito se forma e se deforma, tornando-se fluido, já não é tarefa simples. Objeto multifacetado que designa uma pluralidade de práticas sociais, fortemente impregnado de um substrato ideológico e delimitado por um arsenal de normas e dispositivos jurídicos, os serviços públicos constituem um conceito em contínua evolução.

Desse modo, não se pode interpretá-los parcialmente, apenas dentro de uma visão jurídica, como originados de uma decisão emanada da vontade absoluta do Estado, ou numa perspectiva neoclássica, concebidos em razão da inaptidão, da carência ou da insuficiência da iniciativa privada de responder adequadamente às demandas sociais. Esses serviços devem ser analisados também como resultado da interação de forças dos diversos atores e de conquistas sociais dos grupos envolvidos, que moldaram um Estado tutor da coletividade, protetor de todos e de cada um, legitimado pela ação que desenvolve em prol do bem comum (Chevallier, 1987).

Por isso, sustentar as propostas atuais de reforma do Estado apoiando-se apenas na visão neoclássica de sua criação, advogando seu desengajamento dos serviços públicos em prol do mercado, é correr o risco de relativizar a significação que, historicamente, os processos dialéticos e conflituosos das lutas sociais tiveram na sua constituição, e minimizar as conseqüências que uma transformação radical pode acarretar na sociedade.

NA ABERTURA DE NOVOS ESPAÇOS, PARA ONDE VÃO NOSSOS SERVIÇOS PÚBLICOS?

O setor elétrico e o das telecomunicações são exemplos de serviços públicos que passam atualmente, no Brasil, por transformações profundas, não apenas tecnológicas, mas também institucionais e de gestão. Durante as quatro últimas décadas o setor elétrico inscreveu-se em uma lógica de ação centralizada, planejada pelo Estado, notadamente no que concerne à sua infra-estrutura, com uma base física correspondendo ao território geográfico de cada estado da Federação.

A configuração institucional desse setor compreendia o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), organismo regulador do sistema, a Eletrobrás e as empresas produtoras de energia Furnas, Chesf, Eletrosul e Eletronorte, e as empresas concessionárias (sociedades de economia mista controladas pelos governos dos estados) que fazem a distribuição de energia em todo o país.

A partir da metade dos anos 90, essa lógica centralizada e circunscrita a um território geográfico começa a mudar radicalmente. O Estado passa a concentrar suas atribuições *vis-à-vis* o setor elétrico, notadamente em funções políticas e de regulação, passando a responsabilidade da gestão, da operação e dos investimentos para o setor privado.

Esse processo de reestruturação impõe não somente novos arranjos para o funcionamento do mercado e a definição da alocação dos financiamentos durante o processo de transição e de privatização das empresas de economia mista, mas também a introdução de medidas jurídicas para regulamentar o monopólio natural. Implica, ainda, transformações institucionais profundas no interior do governo federal, com a criação de um novo organismo de regulação, independente, a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) em substituição ao DNAEE.

O setor das telecomunicações, por sua vez, regulado pelo Ministério das Telecomunicações, ao qual se subordinam a Telebrás e as 27 empresas públicas federais que operam o serviço nos estados da Federação, passa também por transformações profundas. A reestruturação do setor implica a extinção do Ministé-

rio das Telecomunicações, a criação de um novo organismo de regulação — a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) — e a privatização das 27 empresas públicas, procurando criar um ambiente competitivo e reformular a atual regionalização da ação dessas empresas.

Nesses setores, em que a dinâmica tecnológica é extremamente forte, essas novas configurações vão, fatalmente, alterar os modos de gestão e de provisão desses serviços. A oferta vai diversificar-se, novos segmentos de serviço vão surgir e a questão que se coloca é, justamente, poder distinguir os serviços que devem continuar acessíveis a todos, a um preço razoável, dos que podem submeter-se unicamente à lógica do mercado.

O princípio das subvenções cruzadas perde o sentido com a privatização. Com a lógica de rentabilidade, que privilegia a capacidade de pagamento dos usuários, surgem riscos, como os apontados por Graham & Marvin (1994), de aparecimento de dois fenômenos irremediavelmente ligados, o **cherry picking** e o **social dumping**. O **cherry picking** é a luta das empresas pela dominação das zonas mais rentáveis ou em acelerado crescimento, construindo estratégias e novas alianças com empresas estrangeiras ou multinacionais, procurando oferecer aos clientes das zonas *cherry picked* uma tarifa preferencial e prioridade nas inovações tecnológicas, em detrimento das zonas economicamente pouco atraentes. Com isso, desprezam as classes sociais mais pobres (*social dumping*) que não são grandes consumidoras de serviços, nem utilizadoras de tecnologias sofisticadas, mas que são obrigadas a pagar tarifas elevadas pelos serviços de base e, se não têm condições de pagar, terminam por ser excluídas do acesso a esses serviços. Conseqüentemente, criam-se guetos em que o acesso dos consumidores menos solváveis aos serviços, incluindo-se até aqueles menos sofisticados, se torna cada vez mais problemático. Esses fenômenos já vêm sendo observados na Inglaterra, precursora dos processos de privatização em larga escala.

Vistos por esse prisma, os serviços públicos parecem estar ameaçados e, portanto, as sociedades inquietam-se. Na Europa, várias maneiras de conceber a organização dos serviços em redes confrontam-se e os franceses parecem temer que a noção de serviços públicos, construída durante este século como um instrumento de coesão social, fundamentada no interesse público, na igualdade e na cidadania, seja substituída pela noção de **serviço universal** com características mais liberais.

Segundo Lorrain (1998), entre o Estado e o mercado os franceses construíram uma categoria intermediária — a dos serviços públicos —, noção ampla que engloba atividades mercantis ou não, assentada em um corpo doutrinário elaborado pelos juristas do Conselho de Estado. Nos

Estados Unidos, no contexto da *common law*, a Suprema Corte e o Congresso construíram princípios similares. Segundo o autor, cada país construiu, pouco a pouco, uma doutrina de intervenção pública, em torno de um conceito central, como interesse público e *public utility* (Estados Unidos), serviço público e interesse geral (França), interesse econômico geral (Europa); todas elas procurando um equilíbrio entre eficiência e equidade, entre os princípios públicos e os princípios de mercado, entre os mecanismos globais de regulação por meio do direito público de tradição romana ou do direito da concorrência, inspirado na *common law*.

No entanto, os processos de privatização atuais, em sua complexidade e diversidade, estão redefinindo as formas tradicionais de gestão dos serviços e colocando em pauta a emergência de novas e sofisticadas relações entre atores públicos e privados. Os caminhos seguidos por países são diversificados e variam de acordo com o equilíbrio das forças que regulam as relações entre Estado e empresas privadas. Porém, em quase todos os países, dois aspectos aparecem como fundamentais: a criação de um ambiente competitivo e a institucionalização de mecanismos de regulação. Manter duas formas distintas de ação em equilíbrio implica conceber um tipo de regulação que permita conciliar os interesses privados com os princípios de qualidade e equidade na prestação do serviço, ou seja, garantir o papel social dos serviços e, ao mesmo tempo, atender aos objetivos de eficiência do setor privado, necessários à sua reprodução econômica (Cavalcanti Fadul, 1997).

Atribuída em primeiro plano ao setor público, a regulação constitui uma forma de coordenação, baseada em mecanismos coletivos que restringem a força das empresas e do setor público na manutenção do equilíbrio do mercado, procurando criar relações estáveis entre esses atores. Esses mecanismos devem ser capazes de delimitar as fronteiras dos serviços públicos, fixando parâmetros para a tarifação, fiscalizando a efetiva prestação do serviço, criando sanções, mas procurando defender e estimular a competência. A regulação deve sobrepor os objetivos sociais às atividades econômicas, com instrumentos que promovam a manutenção da equidade, fazendo surgir um novo tipo de compromisso social.

Quer esteja formalizada em uma instituição, criada com essa finalidade, quer em um conjunto de instrumentos jurídicos, normas e regras preestabelecidos, a regulação tem papel fundamental na continuidade e na efetividade dos serviços públicos. Ela procura garantir os direitos fundamentais, as necessidades e as aspirações dos usuários, dos cidadãos e da sociedade, para os quais os serviços públicos existem (Bauby, 1998). A regulação deve permitir ao Estado a possibilidade de mudar as regras de orga-

nização dos mercados, redirecionar a ação das empresas, decidir sobre a entrada de novos operadores e redefinir novas categorias para os serviços públicos.

CONCLUSÃO

Na efervescência do liberalismo econômico, cuja intensidade recentemente alcançada não encontra paralelos na história, os serviços públicos no Brasil passam por mudanças profundas. Esse movimento sugere um questionamento profundo acerca do papel do Estado como uma instituição a serviço de certas finalidades coletivas e sujeitada pelos imperativos de sua função, e abala o conceito de **serviço público** enquanto uma das garantias fundamentais de sua legitimidade.

Apesar da diversidade dos setores em questão e dos formatos organizacionais que cada um adquire, os movimentos de privatização de serviços públicos podem ser compreendidos, hoje, como um instrumento de redefinição da concepção do Estado, indissociável do conjunto de transformações que afetam o seu papel e a sua missão com relação à sociedade, bem como de suas próprias relações internas de poder. Aplicando-se aos serviços públicos uma lógica de mercado, corre-se o risco de retirar-lhes grande parte dos princípios, liberdade, equidade, equilíbrio e justiça que norteiam sua missão social.

A sociedade, alvo principal dessas mudanças, desenvolve mecanismos de proteção procurando abrir novos canais de participação nas decisões do governo. Mas, de certa forma, vem também sendo estimulada a pensar e assumir a condução de seus próprios problemas, partilhando mais os erros do que os acertos com as administrações públicas, em um novo modelo de governança e participação cidadã que busca, fundamentalmente, dar nova legitimidade à ação pública.

O momento é de intensa mudança e, por isso, seria prematuro afirmar que os conceitos que sustentaram teoricamente a existência dos serviços públicos e legitimaram a intervenção do Estado estejam sendo radicalmente negados. É possível que o Estado esteja caminhando na tentativa de diferenciar o que lhe é intrínseco daquilo que pode ser transferido para o setor privado, mas essa questão somente as experiências em curso poderão esclarecer.

No entanto, restam ainda dúvidas essenciais, que merecem reflexão, acerca do papel e do lugar que os serviços públicos devem ocupar na economia e na sociedade contemporânea para a qual eles existem, e acerca da missão do Estado de assegurar o cumprimento de certas funções primordiais e a defesa de certos valores sociais, juntamente com a promoção do progresso econômico e social. É fundamental identificar a lógica que orienta a nova con-

cepção dos serviços públicos e a estratégia de desenvolvimento que comanda, hoje, esse novo modelo de Estado.

Do mesmo modo que os princípios neoliberais procuram desmontar o mito do Estado infalível, não se deve construir, em um esquema determinístico, o mito do mercado, sustentado pela missão empreendedora da competitividade, como única trajetória para a solução da crise do Estado. Repetindo uma expressão utilizada por Bauby (1991), "il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain"⁽⁴⁾, mas procurar redefinir o Estado para que ele readquirir legitimidade.

O Estado não se auto reforma, nem é reformado **por decreto**, mas seu redesenho deve resultar de uma nova ordem social e política e das estratégias de inserção na ordem econômico-financeira mundial, em formação, recuperando seu poder de coordenação ante os grupos sociais e econômicos. O grande desafio é definir com clareza a fronteira entre as funções do Estado e a área de ação dos serviços públicos, delimitando os domínios entre as atribuições dos atores públicos e privados e construindo um novo contrato social que evite que a lógica comercial esteja dissociada do interesse coletivo. ♦

NOTAS

- (1) Ver especificamente Chevallier (1996) no que se refere ao caso francês.
- (2) Utiliza-se o termo **serviços públicos** no plural para evitar a confusão que freqüentemente se faz no uso da expressão **serviço público**, empregada genericamente para designar as administrações públicas. Estas serão tratadas neste texto enquanto tal ou, eventualmente, como **setor público**.
- (3) Ver, por exemplo, Frischtak (1997).
- (4) Tradução: "Não se deve despejar o bebê junto com a água do banho".

RESUMO

Neste estudo busca-se analisar os processos de reforma do Estado pelo ângulo das relações que o Estado moderno estabelece com a sociedade, centrando-se na perspectiva da redefinição dos serviços públicos, um dos pilares em que se assenta o Estado do Bem-Estar. Parte-se da criação dos serviços públicos enquanto forma de legitimar a ampliação do papel do Estado sobre a vida econômica e social e acelerar o seu crescimento. Analisa-se, em seguida, a crise dos serviços públicos e seus desdobramentos como um dos fatores que revelam as fraquezas, abalam o dogma da infalibilidade e exacerbam a crise do próprio Estado. Procura-se, ainda, analisar o movimento de constituição de novos atores sociais, ressaltando as conseqüências das transformações que os processos de privatização e de globalização vêm determinando na natureza dos serviços públicos, nas estratégias de ação dos prestadores privados e na reconfiguração do próprio Estado.

Palavras-chave: reforma do Estado, privatização, serviços públicos.

ABSTRACT

This study attempts to analyze the processes of State reform from the point of view of the relations that the modern State establishes with society, focusing the perspective of the redefinition of public services, as one of the pillars on which the Welfare State is based. This study starts up on the establishment of public services as a way of legitimize the widening of the State role in economic and social affairs and its growth acceleration. Then, analyzes the crisis of public services and its consequences as one of the factors which reveal the weaknesses which attacks the infallibility dogma and exacerbates the crisis of the State itself. It also analyzes the newly created social actors, highlighting the consequences that the processes of privatization and globalization have brought with them on the nature of public services, on the strategies of private entrepreneurs and on the reconfiguration of the State itself.

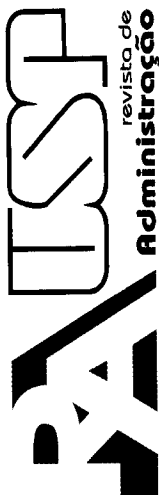
Uniterms: state reform, privatization, public services.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUBY, P. Quel devenir pour les services publics? *58 M*, oct./nov. 1991.
- _____. Services publics: de la tutelle à la régulation. DEMAIN LES SERVICES URBAINS: EFFICACITÉ, JUSTICE, RÉGULATION. *Actes du colloque*. Paris, CNRS/ENPC, mars 1998.
- BRESSER PEREIRA, L.C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v.47, n.1, p.5-25, jan./abr. 1996.
- _____. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, v.48, n.1 p.5-25, jan./abr. 1997.
- CAVALCANTI FADUL, E.M. Redefinição de espaços e papéis na gestão de serviços públicos: fronteiras e funções da regulação social. *Revista de Administração Contemporânea*, v.1, n.1, jan./abr. 1997.
- CHEVALLIER, J. *Le service public*. Coll Que sais-je? Paris, PUF, 1987.
- _____. A reforma do Estado e a concepção francesa do serviço público. *Revista do Serviço Público*, v.47, n.3, p.35-59, set./dez. 1996.
- CLARKE, T. & GRACE, C. *Reconstructing the public sector*. Leeds Metropolitan University, United Kingdom, 1993. p.66-77
- CROZIER, M. L'État modeste une grande ambition. *Politiques et Management Public*, v.7, n.2, p.1-13, juin 1989.
- DINIZ, E. *Reforma do Estado e governabilidade (Brasil, 1985-1995)*. Rio de Janeiro, FGV, 1997.
- FRISCHTAK, C.R. Infra-estrutura: transição para novo modelo. In: VELLOSO, J.P. *Governabilidade e reformas*. Rio de Janeiro, INAE, 1997. p.199-217
- GRAHAM, S. & MARVIN, Simon. Cherry picking and social dumping. Utilities in the 1990s. *Utilities Policy*, n.2, p.113-119, Apr. 1994.
- KLIKSBERG, B. Uma gerência pública para os novos tempos. *Revista do Serviço Público*, n.1, p.119-142, jan./jul. 1994.
- LORRAIN, D. Le régulateur, le service, le marché et la firme. DEMAIN LES SERVICES URBAINS: EFFICACITÉ, JUSTICE, RÉGULATION. *Actes du colloque*. Paris, CNRS/ENPC, mars 1998.
- MARINI FERREIRA, C.M. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, v.47, n.3, p.5-33, set./dez. 1996.
- PRZEWORSKI, A. On the design of the State: a principal-agent perspective. SEMINAR ON STATE REFORM IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. Brasília, MARE/BID, maio 1996.
- ROSANVALLON, P. *La crise de l'État-providence*. Paris, Seuil, 1981.
- VELLOSO, J.P. & CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, R. *Governabilidade e reformas*. Rio de Janeiro, INAE, 1995.

DIRETRIZES AOS COLABORADORES

Os autores interessados podem requisitar uma cópia das Diretrizes aos Colaboradores da Rausp por carta, telefone, fax ou correio eletrônico.



por carta



por telefone



por fax



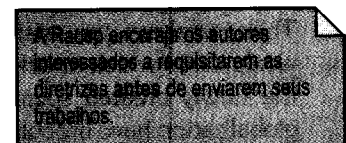
por e-mail

Secretaria Editorial
Revista de Administração
Caixa Postal 11.498
05422-970 - São Paulo - SP

(011) 818-5922 ou 814-5500

(011) 814-5500

rausp@edu.usp.br



Na Internet: <http://www.usp.br/fea/adm/rausp/p1.htm>