

# LIMITES DA REINVENÇÃO DO GOVERNO: INSUFICIÊNCIAS DO NEOLIBERALISMO?

## LIMITS OF THE GOVERNMENT'S REINVENTION: INADEQUACIES OF NEOLIBERALISM?

**VALDEMIR PIRES** Do Curso de Economia da Universidade Metodista de Piracicaba - Brasil

### **RESUMO**

No presente artigo faz-se uma síntese da tese da reinvenção do governo (tal como formulada por Osborne & Gaebler), estabelece-se uma ligação entre ela e o movimento neoliberal e procede-se a uma avaliação crítica de seu alcance.

### **PALAVRAS-CHAVES**

Economia e governo; economia pública; neoliberalismo.

### **ABSTRACT**

This article consists of a synthesis of the thesis presents in the book “Reinventing the Government”, written by Osborne & Gaebler, of an attempt of connection establishment between this thesis and the neoliberal movement and, finally, of an evaluation of its meaning in the current conjuncture.

### **KEYWORDS**

Economy and government; public economy; neoliberalism.

### **Introdução**

De meados para o final da década de 70, os países desenvolvidos começaram a enfrentar sérias dificuldades para sustentar o padrão, até então dominante, de gastos com as políticas sociais. Teve início o ocaso do estado do bem-estar social (*welfare-state*). Numa conjuntura em que à crise fiscal foi juntando-se a crescente ampliação do desemprego, a resposta inicial, em nível prático, foi um recuo das políticas sociais, sob

a bandeira do neoliberalismo<sup>1</sup>, que teve seu apogeu nas administrações Reagan, nos Estados Unidos e Thatcher, na Inglaterra. No campo teórico, a resposta se deu através de uma avalanche de questionamentos à teoria intervencionista de cunho keynesiano, praticada pela maioria dos países desde o segundo pós-guerra.

Toda a década de 80 foi marcada por um intenso debate sobre o papel do governo na economia, com franca vantagem para as teses anti-intervencionistas, favorecidas não só pela crise do *welfare-state*, mas também pelo colapso das experiências socialistas e pelo robustecimento da teoria econômica do lado da oferta (*supply sides economics* ou *Reaganomics*). Passada a euforia do aparente “fim da história” (Francis Fukuyama), nos anos 90 recoloca-se a discussão sobre o papel do governo na economia e na sociedade, agora sob o impacto de avaliações não tão positivas a respeito da performance das experiências americana e inglesa de recuo da política social. É nesse contexto que surge a discussão sobre a reinvenção do governo, cujo significado está muito bem sistematizado, da forma como recebe acolhida na opinião pública, no “*best-seller* mundial” *A reinvenção do governo*, de David Osborne & Ted Gaebler. No presente artigo procura-se fazer uma leitura crítica da proposta destes autores americanos, que apesar de não fazerem mais do que juntar, num único volume, uma série de concepções acerca do que a opinião pública vem julgando ser um bom governo numa boa sociedade, fazem-no de modo a bem sintetizar esta visão. Na seção 1 a proposta é resumidamente apresentada, sendo também apontados os motivos alegados para sua implementação. Na seção 2, procura-se discutir a tese sob a óptica da teoria econômica; o mesmo sendo feito na seção 3, pela óptica da ciência política. Na seção 4, a proposta de reinvenção do governo é alinhada ao neoliberalismo. Na conclusão procede-se a uma breve avaliação da tese, sendo levantadas questões que deixa em aberto e dúvidas sobre o seu potencial transformador/reformador.

## **1. Reinvenção do governo: o que é e a que pretende responder**

---

<sup>1</sup> Aqui definido como “...corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional.” (ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (org.). *Pós-neoliberalismo - As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996, p. 22).

O governo reinventado presta-se a dar resposta a um mundo em rápida transformação<sup>2</sup>. Que é necessário transformar o modo de governar está ficando cada vez mais evidente, segundo Osborne & Gaebler (1993), pois a experimentação está tomando conta do ato de governar em todo o mundo, na medida que as regras tornaram-se imprecisas nos últimos 20 anos, instaurando uma crise de paradigmas na arte de governar. Esta crise tem origem na rápida obsolescência dos governos tradicionais, burocratizados, provocada pelo desenvolvimento acelerado de novas tecnologias que estão permitindo, em todo o mundo e em todas as atividades, um inusitado aumento da produtividade, transformando o mundo empresarial e as instituições em geral, bem como a própria forma de agir das instituições.

O governo reinventado é, em síntese, aquele que muda seu modo de funcionar, eliminando as falhas que o tornaram ineficiente (estando a ineficiência localizada nos seus meios e não nos seus fins). É o governo empreendedor, inovador, maximizador da produtividade e da eficiência, criador de oportunidades, delimitador de riscos, promotor da competição (interna e externamente). É o governo que utiliza os seguintes princípios de forma integrada, em todas as suas áreas de atuação:

1. diminui os esforços que despende nas atividades de prestação de serviços (em geral terceiriza ou gere de forma não tradicional) e concentra-se nas atividades de regulação e catalisação;

---

<sup>2</sup> Afirmam Osborne & Gaebler (1993):

"Vivemos numa era de mudanças rápidas; num mercado global, que impõe enorme pressão competitiva às nossas instituições econômicas. Vivemos na sociedade da informação, em que o povo tem acesso às informações quase tão depressa quanto seus líderes. Vivemos numa economia baseada no conhecimento, onde trabalhadores de bom nível educacional resistem aos comandos e exigem autonomia. Vivemos numa era de nichos de mercado, com consumidores habituados a uma alta qualidade e ampla escolha." (p. 16)

"Nossos pais ficavam na fila por horas para licenciar um veículo e não reclamavam. Nós, hoje, ficamos furiosos se tivermos de enfrentar a mesma fila. Nossos pais aceitavam a escola pública como algo dado e que não era passível de mudança. Nós, hoje, organizamos comitês, exigimos novos programas, conseguimos recursos e, até, nos apresentamos como voluntários para lecionar em unidades educacionais experimentais. E se tudo isso não trouxer resultado, mandamos nosso filho para uma escola particular." (p. 183)

"Numa era em que as mudanças ocorrem com assustadora rapidez, a cegueira com relação ao futuro é uma falha mortal." (p. 242)

"Na aldeia global contemporânea, acontecimentos no Kuwait ou no Japão podem, subitamente, virar nosso mundo pelo avesso." (p. 243)

"Há 50 anos, as instituições centralizadas eram indispensáveis. As tecnologias de informação eram primitivas, a comunicação entre localidades diferentes difícil, e a mão-de-obra disponível relativamente pouco instruída. Não havia outra alternativa senão a de juntar todos os profissionais de saúde em um mesmo hospital, todos os funcionários públicos em uma mesma organização.... Havia tempo de sobra para que a informação subisse lentamente toda a cadeia hierárquica e, depois, descesse, pelo mesmo percurso, sob a forma de decisões." (p. 274)

2. enfrenta os problemas em parceria com a comunidade e não criando estruturas assistencialistas profissionalizadas;

3. introduz a competição na prestação de serviços, dando combate à prática monopolista em todas as frentes, inclusive nos órgãos públicos;

4. opera perseguindo suas missões e não limitando-se a obedecer normas e regras rígidas;

5. avalia os resultados de suas políticas, premiando resultados ao invés de fornecer recursos aleatoriamente;

6. volta-se para o atendimento das necessidades do "cliente" e não da burocracia;

7. empreende, muitas vezes transformando fontes de despesa em fontes de receita e, com isso fugindo ao dilema tradicional colocado pela crise fiscal: ampliar tributação ou não realizar;

8. planeja e age de maneira a evitar ou a preparar-se para controlar o surgimento de problemas, conseguindo, com isso, atuar preventiva e não curativamente;

9. descentraliza, não opera com hierarquia rígida, incentiva a participação e constituição de equipes;

10. pratica a regulação estruturando o mercado, ao invés da adoção de programas que o suspendem.

Se estas são as características do novo modo de governar que está se delineando, é de se supor que o governo tradicional deve ser caracterizado por não possuir algumas destas facetas e/ou por tê-las ao avesso. Assim, o governo tradicional, mais intervencionista como se vê na maioria dos casos — aqueles em cujo âmbito a experimentação ainda não chegou — metem-se mais em empreender do que em planejar, em fazer as vezes da comunidade, em atender aos interesses da burocracia ao invés dos “clientes”; atuam no socorro quando os problemas surgem e não na prevenção; obedecem a normas mais do que a missões e não se avaliam; são constituídos por repartições que não têm incentivos para melhorar seu desempenho etc.

O tom retumbante com que as teses da reinvenção do governo vêm sendo apresentadas (e em muitos casos assumidas) e a ampla aceitação que vêm tendo junto à opinião pública, deixam a impressão de que uma revolução está em curso, devendo ter impacto sobre as teorias pré-existentes a respeito do papel do governo e seu modo de funcionar. Osborne & Gaebler (1993, p. 350) acreditam que isso esteja de fato ocorrendo, pois para eles na prática governativa “...as regras tradicionais tornaram-se imprecisas, a experimentação se difundiu rapidamente, práticas até então aceitas, sem

nenhuma crítica, passaram a ser discutidas.” E para corroborar a tese de uma revolução em curso, lembram que

*O historiador Thomas Kuhn introduziu a noção de paradigma há três décadas, no seu livro A estrutura das revoluções científicas. Conforme a definição de Kuhn, um paradigma científico consiste num conjunto de premissas sobre a realidade — um modelo geralmente aceito — que explica o mundo melhor do que qualquer outro conjunto de premissas. (...) Enquanto ele explica a maior parte dos fenômenos observados e permite solucionar os problemas que a maioria das pessoas quer resolver, permanece de pé. Mas, à medida que novos fenômenos começam a contradizê-lo, o paradigma sucumbe a dúvidas crescentes. Essas anomalias se multiplicam, e o paradigma entra em crise. Por fim, alguém articula um novo modelo (...) e ocorre uma mudança fundamental. (p. 349-350)*

Cabe perguntar: qual é o paradigma que está prestes a sucumbir?

No sentido kuhniano, paradigma é algo inerente à ciência. As teorias sobre o governo encontram-se espalhadas no seio de diversas ciências. Entre as hospedeiras figuram principalmente a ciência política e a ciência econômica. Estaria em crise o paradigma da ciência política, da ciência econômica ou de ambas?

## **2. Ciência econômica e papel do governo**

Pensando em termos de ciência econômica, há uma evolução bastante clara da visão sobre a intervenção do governo, que vai de um repúdio forte ao seu amplo alcance (nos primórdios da Economia enquanto ciência) a uma aceitação resignada de sua necessidade até as vésperas da predominância do chamado neoliberalismo. Um passeio panorâmico, desprovido de muitas lentes e luzes, pela história do pensamento econômico evidencia esta evolução. Em Adam Smith, cuja principal obra, *A riqueza das nações*, foi escrita em 1776, o anti-intervencionismo é marcante. Os ataques ao Mercantilismo, que Dobb (1945) adequadamente chamou de “política econômica da era da acumulação primitiva”, caracterizada pelo quase que total controle das atividades pelos governos, visando balança comercial favorável e acúmulo de metais preciosos,

eram vigorosos e foram desferidos num momento de transição, em que o capitalismo dava seus primeiros passos sob uma realidade ainda não mercantil mas também já não feudal. Naquele tempo, a ação dos grupos políticos de posse do poder se colocava como obstáculo ao avanço da divisão do trabalho, que Smith considerava fundamental para ampliar a riqueza das pessoas e das nações, já que para ele a riqueza não eram os metais preciosos, mas sim o fluxo de produtos que o trabalho pode gerar.

Outro economista, pertencente à Escola Clássica, como Smith, só que escrevendo muitos anos depois (1848), portanto num cenário em que o capitalismo já havia saído da primeira infância, John Stuart Mill (*Princípios de Economia Política*), apesar de não ver com agrado a ação do governo, não vê porque restringi-la a priori. Após quase repetir o que Smith listava como frentes em que os governo deveria atuar, Mill (1848, p. 286) afirma que além de suas funções básicas, o governo tem também outras “de caráter opcional”, as quais são difíceis de definir a priori, pois “...dificilmente é possível encontrar alguma justificativa comum a todas essas funções, a não ser a justificativa abrangente da conveniência geral...(p. 286). Os tempos eram outros, aquilo a que ele chamava de governo também, assim como os grupos sociais que o controlavam e os objetivos perseguidos. A política econômica praticada já não visava favorecer à acumulação primitiva...

Ainda no âmbito da Escola Clássica, escrevendo seu *Tratado de Economia Política* em 1803, portanto pouco depois de Smith e bastante antes de Mill, Jean-Baptiste Say, talvez tenha sido quem melhor argumentou, sem recorrer a estratégias fundamentalmente políticas, em defesa da mínima intervenção pública sobre a atividade econômica. Sua afirmação de que “a oferta cria sua própria procura”, adquiriu o status de lei econômica (lei de Say), consolidando a aceitação da “mão invisível”, centro *do laissez faire* smithiano. O vigor da lei de Say decorreu do fato de centralizar no próprio processo produtivo voltado para o mercado a causa do equilíbrio entre a oferta e a procura, respeitado o sistema de preços. A produção requer fatores produtivos que pertencem a diferentes sujeitos (capitalistas, trabalhadores e proprietários fundiários). Ao serem colocados em colaboração, no processo produtivo, estes sujeitos ao mesmo tempo geram bens e serviços e recebem remunerações (lucros, salários e aluguéis). A renda gerada é utilizada para adquirir os bens produzidos, resultando no equilíbrio entre oferta e procura. Qualquer agente exógeno a este processo, levaria ao desequilíbrio. Daí a proposição, fortemente reforçada pelo arguto David Ricardo, de que o orçamento

deve ser equilibrado, o governo gastando somente o que arrecada, para, assim, não interferir nos preços e não afetar a geração de riqueza com sua intervenção improdutivo.

Adicionando-se à lei de Say um caráter passivo ao dinheiro (mero veículo das trocas) e admitindo-se os juros (recompensa ao adiamento do consumo) como o elemento que ajusta a poupança ao investimento, desde que a mobilidade dos recursos seja livre, tudo que é produzido é consumido ou investido. Juntando-se, ainda, uma teoria quantitativa da moeda como base da disciplina monetária que impede variações de preços por excesso ou falta de papel moeda face ao nível de produção e tomando-se como base das decisões de consumidores e produtores uma racionalidade maximizante de cunho marginalista, passa-se do terreno da Economia Clássica para a Neoclássica, fundamentada na noção de mercado sem crise construído sobre a tríade preço-quantidade-equilíbrio, predominante entre 1870 e 1930. E a mudança de escola de pensamento não implica mudança radical de visão sobre o papel do governo: este continua sendo um mal necessário: deve agir sempre que houver falhas de mercado (bens públicos, bens meritórios, externalidades). Neste caso, o governo aparece como um grande produtor e todo esforço teórico se concentra na tentativa de igualá-lo à firma em termos de racionalidade microeconômica: deve produzir o que o consumidor (contribuinte) quer, aos preços (tributos) que expressam as preferências individuais. Seu orçamento deve ser equilibrado. O bem-estar social é atingido com o mercado funcionando em estrita observância da lei da oferta e da procura (quantidades ofertadas e demandadas iguais mediante um preço de equilíbrio, promovendo a maximização da satisfação do consumidor e a maximização do lucro do produtor) e o governo, com orçamento equilibrado, limitando-se a guardião, garantidor dos contratos e ofertante de bens públicos conforme a preferência dos contribuintes (manifesta através dos votos, num sistema democrático, desde Buchanam, 1967).

A Escola Neoclássica, com sua teoria marginalista dos preços em concorrência perfeita, adquiriu a condição de paradigma da ciência econômica e assim permaneceu por muito tempo, mesmo após a célebre crítica a seus fundamentos feita por Sraffa<sup>3</sup> em 1926 e após uma cerrada onda de ataques à noção de concorrência perfeita, desferida com maior vigor pelos adeptos da nova teoria do oligopólio, à frente Labini<sup>4</sup>. Mas seu

---

<sup>3</sup> SRAFFA, Piero (1926). As leis dos rendimentos em regime de concorrência. *Literatura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, janeiro-fevereiro 1982.

<sup>4</sup> LABINI, Paolo Sylos (1956) *Oligopólio e progresso técnico*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

corolário macroeconômico perdeu vigor explicativo com o advento da depressão de 1929, recebendo um golpe de misericórdia originado da obra de John Maynard Keynes, *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, de 1936, que enuncia o princípio da demanda efetiva, segundo o qual a propensão marginal a consumir, diferentemente do que ocorre na lei de Say, é menor do que um. Isto significa que crescendo a renda, o consumo cresce junto, só que em menor proporção, o que resulta num desequilíbrio entre a oferta e a procura que só pode ser sanado se o gasto com investimento elevar a demanda na mesma proporção em que ela foi inibida pela propensão marginal a poupar. Tendo em vista que o investimento é uma variável sob controle dos capitalistas individuais, estes só o efetivarão se esperarem taxas internas de retorno dos negócios superior à taxa de juros. Se o cenário for de expectativas baixistas, estes investimentos não serão feitos e o nível de atividade, de emprego e de renda declinarão. Em ocasiões como esta, o governo, para Keynes, deve intervir, mesmo praticando gastos que provoquem déficits orçamentários. Visando garantir o nível de emprego e de renda, o governo deve monitorar constantemente o mercado, através da política econômica, manejando instrumentos como política fiscal (melhorando a distribuição da renda se necessário para elevar a propensão marginal a consumir) e a política monetária (controlando a oferta de moeda que, face à preferência pela liquidez, resulta na taxa de juros).

Apesar da sobrevivência teórica e prática de muitos aspectos da ortodoxia anterior, por conta da ausência de fundamentos microeconômicos da *Teoria Geral*, e por força da conhecida “síntese neoclássica”, iniciada por Hicks<sup>5</sup>, um novo paradigma se afirmou no interior da ciência econômica desde Keynes. Principalmente no que diz respeito ao papel do governo, a mudança foi radical. Numa sistematização posterior, feita por Musgrave<sup>6</sup>, a intervenção governamental passou a abarcar três grandes funções: alocativa, distributiva e estabilizadora, todas destinadas a assegurar a eficiência macroeconômica (elevado volume de emprego e renda e estabilidade), que agora não mais decorre da somatória das eficiências microeconômicas. Duas destas funções atribuídas ao governo (distributiva e estabilizadora) caracterizam-no como um ente que socorre o mercado na sua incapacidade de, por um lado, promover uma distribuição

---

<sup>5</sup> HICKS, John R. O Sr. Keynes e os clássicos: uma sugestão de interpretação. *Economic Journal*, 1937.

<sup>6</sup> MUSGRAVE, Richard A. (1959). *Teoria das Finanças Públicas* (2 vol.). São Paulo: Atlas/MEC, 1974).



funcional da renda que seja compatível com um volume de consumo que não inviabilize a produção e de, por outro lado, operar constantemente em equilíbrio (ao qual não corresponde necessariamente o pleno emprego, conforme argumentou Keynes, contra os neoclássicos). A função alocativa, por seu turno, aparece não como uma ação governamental concorrente com a iniciativa privada, mas como atitude necessária para manter elevado o nível de emprego e de renda, mesmo que à força de déficit público.

É fácil notar que do keynesianismo às políticas social-democratas foi um passo. Um pacto entre capitalistas e trabalhadores, rumo à domesticação do capitalismo, no que diz respeito a garantia de emprego e distribuição de renda mais razoável, cujos resultados pudessem ser buscados através do manejo de políticas governamentais era tudo que a esquerda poderia esperar:

*A combinação de democracia e capitalismo estabelece um compromisso: aqueles que não possuem instrumentos de produção consentem com a instituição da propriedade privada do estoque de capital, enquanto os que possuem instrumentos produtivos consentem com as instituições políticas que permitem a outros grupos apresentar eficazmente suas reivindicações quanto à alocação de recursos e à distribuição do produto. (Przeworski, 1989, p. 243)*

Não só a social-democracia abraçou o keynesianismo. Como é sabido, desde o segundo pós-guerra a política econômica é uma prática corrente em quase todos os países. Nunca, porém, com o consentimento teórico e/ou político dos liberais, que jamais deixaram de condenar as práticas intervencionistas e de construir teorias e leituras de fatos e conjunturas com o efeito de “flagrar” a inconsistência e as consequências nocivas da visão e da prática intervencionista. Quando, a partir de meados da década de setenta, a estagflação (inflação em tempos de desemprego) mostrou sua face e os anos dourados de crescimento com intervenção governamental crescente deram sinais de que estavam chegando ao fim, a reação liberal (agora neoliberal) foi firme e articulada. As práticas governamentais foram mudadas. Contração da emissão monetária, elevação dos juros, baixa dos impostos sobre altos rendimentos, abolição de controles sobre fluxos financeiros, aumento do desemprego, combate a greves e à legislação trabalhista, corte de gastos sociais, privatização etc. passaram a marcar as políticas econômicas. A teoria, como não poderia deixar de ser, passou a ser discutida. Talvez o emprego e a renda pudessem ter se elevado ainda mais do que a história registrou se não tivesse havido o keynesianismo, afirmaram alguns (à

frente Milton Friedman). Se o keynesianismo fosse consistente, não estaríamos diante de estagflação, fariam notar outros, lembrando que o *trade-off* inflação x desemprego é típico da *Teoria Geral*. Nova teoria é necessária, anunciaram alguns, oferecendo a que vem sendo denominada *supply sides economics*, ou *reaganomics*, que preconiza a redução de tributos e de gastos governamentais para incentivar a ampliação do investimento, visto este como uma variável que se pode incentivar mais pelo ângulo microeconômico da oferta (aumento de lucros levam a maiores investimentos individuais) do que pelo lado da demanda (os gastos gerados pelo investimento agregado deve compensar a insuficiência de gastos que formam a demanda agregada por bens de consumo). Os novos clássicos, teóricos das expectativas racionais<sup>7</sup>, também acorreram ao debate, enfatizando o mercado, em oposição ao governo, como espaço das decisões determinantes dos níveis de renda, de emprego e geral de preços, à revelia das intervenções típicas das políticas econômicas governamentais, compreendidas e antecipadas e, portanto, anuladas pelo comportamento racional-maximizante dos indivíduos.

Eis, então, que o paradigma em questão, na transição de um governo tradicional para um novo tipo de governo é o keynesianismo. Dois patos mortos com uma só cajadada, poderia se gabar um liberal convicto: Keynes e Beveridge (este último fundador teórico do estado do bem-estar social). O intervencionismo, enfim, passou da ofensiva para a defensiva.

Mas governos são instituições não passíveis de completa expulsão da complexa vida urbano-industrial contemporânea. Que fazer, então, com o governo que sobreviverá à crise do keynesianismo? Reinventá-lo!!!. Não é mais possível a volta à visão liberal, de um governo mero guardião e garantidor dos contratos. Outra fase do capitalismo, outro tipo de governo: eis do que se trata: o governo reinventado é um governo microeconomicamente eficiente (portanto não desperdiça recursos escassos, sendo necessariamente menos eficiente do que os indivíduos, como achavam os Clássicos) e que planeja sem suspender o mercado. Um governo, então, neoliberal. Liberal porque conserva a idéia de que o mercado é a melhor forma de alocação de recursos escassos entre fins alternativos; neo porque diferentemente do governo liberal clássico, planeja melhor do que a iniciativa privada.

---

<sup>7</sup> São expoentes desta linha de pensamento: Robert Lucas e Thomas Sargent, por exemplo.

Mas, há um problema: a reinvenção do governo parece ser um conjunto de iniciativas destinado a trazer da prática, da experimentação, para um novo paradigma, anomalias como governo concentrando-se em regulação e catalisação, missões ao invés de normas, interesses da comunidade em lugar de interesses da burocracia; governo descentralizando, atuando em parceria com a comunidade, preventivamente e avaliando resultados; governo que não adota programas que suspendem o mercado e que só empreendem exclusivamente quando é possível transformar despesa em receita. Assim sendo, de que modo atinge o paradigma atualmente predominante de ciência econômica? Caso admita-se ser ele keynesiano, é difícil encontrar nas avaliações e propostas de Osborne & Gaebler algo que colida com os fundamentos do princípio da demanda efetiva, a não ser a crença de que partilham da superioridade do mercado como alocador de recursos (claramente anti-keynesiana). A revolução pressentida pelos autores não supera a que se chamou de “revolução keynesiana”. O que se critica é o comportamento cotidiano do governo e não seu objetivo e os instrumentos de planejamento de que se utiliza. Trata-se, pois, antes de uma revolução, de uma reforma. E de uma reforma que bem pode ser vista como um remendo à teoria que fora superada pelo keynesianismo. Um ecletismo que não gesta mudanças, segundo o próprio Kuhn (1962, p. 26), pois “...uma nova teoria, por mais particular que seja seu âmbito de aplicação, nunca ou quase nunca é um mero incremento ao que já é conhecido. Sua assimilação requer a reconstrução da teoria precedente e a reavaliação dos fatos anteriores.”

Existe no interior da ciência econômica um conflito instaurado entre suas diferentes escolas de pensamento. E não é exagero dizer que a questão do governo está no centro desta polêmica, pois mercado e governo são vistos como formas alternativas de provisionar bens e serviços, entes concorrentes nas decisões alocativas dos recursos escassos. Mas este debate é antigo. Talvez ele esteja amadurecendo agora, momento em que duas experiências polares foram vividas pela humanidade: mercado com menos (liberalismo) e mercado com mais (keynesianismo) intervenção. Portanto, se alguma mudança de paradigma na ciência econômica estiver ocorrendo, não se deve fundamentalmente à experimentação e à tese da reinvenção do governo. Esta proposta está longe, primeiro, de primar pela originalidade (a natureza, o volume e o alcance da intervenção governamental parece ser um ponto de discórdia eterno entre os economistas teóricos e práticos) e, segundo, de caracterizar uma crise de paradigma, pois apesar de todas as ações liberalizantes dos últimos anos, dificilmente se pode

afirmar que os governos deixaram de ser keynesianos no traçado de suas políticas econômicas e de ser liberais nos seus objetivos. E não serão propostas na linha de melhorar o desempenho da burocracia governamental que mudarão este quadro, pois o sucesso destas só farão aumentar a eficácia do gasto público, modulando-lhe adequadamente o volume (se o governo fizer muito bem o que Osborne & Gaebler dizem que ele faz melhor: planejar) e acertando na sua natureza (dirigindo-o a missões, a clientes certos, ao enfrentamento preventivo e não curativo de problemas).

Note-se que as escolas do pensamento econômico até agora mencionadas têm em comum uma definição específica de Economia e uma crença sobre o papel do governo. Para todas elas, a Economia é a ciência que estuda a alocação de recursos escassos entre fins alternativos. Para todas elas, também, o governo existe para buscar o bem comum. Suas explicações sobre a ação governamental partem de uma definição de Economia que procura excluir do objeto desta ciência os juízos de valor e a questão do poder (e da política, por decorrência). Ocorre, entretanto, que existem outras definições de Economia e outras leituras sobre as verdadeiras causa e natureza da existência e ação dos governos. Com efeito, para os marxistas, a Economia pode ser definida mais amplamente como a ciência que procura explicar as leis sociais que regem a produção e distribuição da riqueza (cabendo, pois, no seu interior, o estudo do poder, da política, do Estado e do governo como dados da realidade onde os homens atuam buscando sua produção e reprodução material); para os marxistas, além disso, o governo não é de forma alguma um inocente guardião dos interesses coletivos. Caso se tomasse esta vertente como paradigma, novamente a reinvenção do governo não seria mais do que uma tentativa de elevação da eficácia do governo na sua tarefa histórica de cumprir um papel no modo de produção em que está inserido e opera para reforçar.

Levando-se em conta o pano de fundo ideológico que subjaz à discussão da reinvenção do governo, pode-se concluir que está em curso mais um episódio da longa batalha entre o liberalismo e visões opostas ou minimamente distintas dele por hegemonia teórica e prática. A questão em jogo não é a substituição de um paradigma econômico por outro (já que a ciência econômica abriga em seu interior mais do que um paradigma, dada a complexidade de seu objeto), mas sim a disputa de hegemonia entre diferentes paradigmas presentes na ciência econômica. Neste lance, aproveitando-se de uma conjuntura favorável, observa-se uma tentativa de avanço da ideologia liberal. A tese da reinvenção do governo é a materialização de parte da ofensiva.

De fato, há muitos aspectos do governo reinventado que conservam elementos que estão presentes no pensamento econômico clássico, de índole liberal. Tanto o governo reinventado, como o governo do tipo presente na Escola Clássica, são economicamente menos eficientes e menos eficazes que os indivíduos para empreender. Osborne & Gaebler (1993, p. 310) afirmam que os mercados “São descentralizados, normalmente competitivos, delegam a escolha aos interessados (...) vinculam os recursos diretamente aos resultados (...) reagem com velocidade às mudanças rápidas...”, enquanto que os governos são burocratizados, monopolizadores, agem em função dos grupos de interesse (e não dos *clientes*) e distribuem recursos por programas, cuja performance em geral não é avaliada.

Mill (1848, p. 399) identificava como causa principal da superioridade do mercado o mesmo fator que Osborne & Gaebler apresentam insistentemente:

*...embora uma organização melhor do governo reduzisse de muito a força da objeção contra a simples multiplicação de suas funções, continuaria de pé que em todas as comunidades mais avançadas a maioria das coisas é menos bem feita pela intervenção do governo do que o seria, se as executassem — ou fizessem executar — os indivíduos mais interessados no assunto, caso se lhes desse liberdade de ação. Os motivos dessa verdade são expressos com bastante precisão no dito popular de que as pessoas entendem melhor de suas próprias coisas e de seus próprios interesses, e deles cuidam melhor, do que o faz o governo, ou se pode esperar que o faça.*

A causa disso, para Say (1803, p. 394), é que

*O indivíduo sente o valor da coisa que consome. Trata-se, muitas vezes, do resultado penoso de seu suor, de uma longa aplicação e de uma poupança contínua. Pode, assim, medir com facilidade a vantagem que obterá com o consumo e a privação que daí resultará para ele. Um Governo, todavia, não está diretamente interessado na ordem e na economia. Não sente tão vivamente nem de tão perto as inconveniências que redundam da infração de uma e outra. Acrescente-se a isso que o indivíduo encontra estímulo para poupar, não somente em seu próprio interesse, mas também nos sentimentos de seu coração, pois sua economia assegura recursos para os entes que lhe são caros. Um Governo econômico, no entanto, poupa para cidadãos que mal conhece e os recursos que economiza só servirão, talvez, para seus sucessores.*

Esta linha de raciocínio é a mesma que acaba levando Osborne & Gaebler a optarem por um governo descentralizado, participativo, parceiro da comunidade.

Uma das diferenças na abordagem de Osborne & Gaebler, está no fato de vislumbrarem a possibilidade de o governo tornar-se eficiente. Isto, para os economistas clássicos, parece impossível. Para eles, o governo é um estorvo ao livre mercado, e os recursos que retira das mãos dos indivíduos sob a forma de tributos, um peso que deve ser aliviado ao máximo, através da redução das funções governamentais. É por isso que há uma preocupação muito grande, na Escola Clássica, no sentido de delimitar as áreas em que o governo pode e deve atuar sem perturbar o uso eficiente dos recursos e os direitos individuais.

Para Osborne & Gaebler (1993, p. 80), assim como para Mill, “A questão não é público versus privado, mas competição versus monopólio.” Ou seja, o fundamental é assegurar o funcionamento dos mecanismos de mercado, o sistema de *laisser-faire*. Os autores americanos, porém, defendem uma revolução no modo de governar que, sendo compatível com o mercado, assimile parte das técnicas utilizadas para gerir as ágeis e inovadoras empresas do final do século XX. Uma vez tornado mais eficiente o modo de governar, uma vez resgatada a capacidade do próprio governo de competir (inconcebível nos clássicos), este pode também se inserir na disputa pela prestação dos cada vez mais variados serviços demandados pela população. Enquanto Mill (1848, p. 283) constatava que

*Em outros tempos, discutia-se como os governos devem ser constituídos, e segundo que princípios e normas devem exercer sua autoridade; atualmente, pergunta-se quase igualmente a que setores da vida humana esta autoridade tem que estender-se.,*

Osborne & Gaebler (1983, p. 48) aceitam a democracia representativa como resposta para a primeira questão e julgam ter encontrado a resposta adequada à segunda questão:

*Há certas coisas que as empresas fazem melhor do que o governo, mas o governo faz melhor outras tantas. Assim, por exemplo, o setor público tende a ser melhor no gerenciamento das políticas públicas, na regulamentação das atividades públicas, na manutenção da equidade, na prevenção da discriminação ou da exploração de grupos e pessoas, na garantia da continuidade e estabilidade dos serviços, na defesa da coesão social. (...) As empresas tendem a ser melhores nas tarefas econômicas, na inovação, na repetição de experimentos bem sucedidos, na adaptação às mudanças rápidas, no abandono de atividades obsoletas ou inúteis, na execução de tarefas complexas ou técnicas.*

### 3. Ciência política e papel do governo

Se há um paradigma na ciência política, ele no mínimo gira em torno da democracia representativa, pelo menos nas sociedades ocidentais. Mas no campo desta ciência, os conflitos entre diferentes escolas do pensamento não são menores, nem mais recentes do que aqueles observados no interior da ciência econômica.

Melhorar a performance da atuação das burocracias e tecnoburocracias governamentais e melhorar o relacionamento entre o governo e as comunidades, como propõe a tese da reinvenção do governo, não é fazer mais do que ampliar a possibilidade de sucesso da democracia representativa. Não há, pois, aqui, paradigma em erosão, mas sim um reforço adicional ao paradigma dominante.

Há que se notar, porém, que Osborne & Gaebler, por um lado, não estabelecem distinção entre governo e Estado e, por outro, separam a atividade governativa da política<sup>8</sup>. E este procedimento não é pacificamente aceito pelas teorias políticas. Para um grupo de marxistas<sup>9</sup>, por exemplo, Estado é um conceito muito mais amplo e complexo do que governo. E a correta compreensão do que seja e como opera o segundo, depende da compreensão do papel e da natureza do primeiro. Governo, entendido à maneira de Osborne & Gaebler, como a burocracia governamental sob o comando de grupos políticos que se alternam no poder pela via do processo eleitoral, é apenas uma das faces ou partes do Estado. Este último, tal como caracterizado por Poulantzas (1978), é a materialização e condensação das relações de classe, a condensação de um equilíbrio de forças, sendo constituído de aparelhos que procuram representar os interesses da classe dominante e, ao fazê-lo, encontram maneiras de convivência, em geral não pacífica mas em muitos casos cordiais, entre as classes

---

<sup>8</sup> Veja-se, por exemplo, as seguintes afirmações de Osborne & Gaebler (1993):

"Este livro não trata de política, mas sim da atividade governativa..." (p. 270), afirmam, certamente acreditando ser possível submeter a racionalidade política à racionalidade econômica, técnica. Essa crença é professada em várias passagens do livro, como por exemplo esta, em que o orçamento baseado em planejamento de longo prazo parece poder frear o ímpeto eleitoral dos políticos: "Num contexto político em que os grupos de interesse pressionam constantemente as autoridades para que elas tomem decisões de curto prazo, isso [a prática de políticas preventivas em lugar de medidas curativas] não é fácil: os governos interessados em antecipar viram-se forçados a modificar os incentivos que movem seus líderes. Assim, desenvolveram sistemas orçamentários que obrigam os políticos a levar em conta o impacto que suas decisões de gestão terão daqui a dez anos. Desenvolveram métodos contábeis que os induziram a respeitar a infra-estrutura e os programas já adotados. E começaram a criticar o processo eleitoral (...) que produz políticos cegos com relação ao futuro." (p. 243)

<sup>9</sup> Gramsci, Althusser e Poulantzas, por exemplo.

opponentes no seio da sociedade civil. Entendidas as coisas desta maneira, deixa de ser possível tomar a atividade governativa apenas como um conjunto de recursos, iniciativas e esforços destinados exclusivamente à busca do bem-comum. Surge a dúvida de que esta atividade governativa, mesmo racionalizada ao modo da reinvenção do governo, possa sobrepujar os conflitos de interesses presente no processo administrativo e eleitoral típicos dos governos democráticos. É difícil imaginar, por exemplo, a possibilidade de construir o consenso em torno dos fins, partindo simplesmente da ampliação da racionalidade no uso dos meios, do modo como propõem os autores americanos (adotando o orçamento por missões, a contabilidade gerencial, a análise custo-benefício, os quais criariam uma consciência coletiva capaz de obrigar os políticos, interessados apenas em votos, a pautarem-se por objetivos mais amplos do que a eleição/reeleição). Fosse assim, uma das mais sérias debilidades da democracia representativa — o descolamento do eleito em relação à sua base — poderia ser sanada. Mas será que a racionalidade econômica, técnica, pode sobrepor-se à lógica do processo político? Certamente há limites muito sérios para que se consiga fazê-lo. Conforme concluíram Whynes & Bowles (1981), o campo da democracia representativa é onde se concentram as maiores contribuições teóricas de cunho econômico a respeito das decisões coletivas. Porém há muito ainda por fazer. Uma série de pontos são ainda obscuros: parece haver relação entre o que um partido governante faz e o apoio eleitoral resultante; a propaganda política influencia as decisões de quem vota; as plataformas políticas são preparadas levando em conta a satisfação dos votantes; há muitos aspectos da teoria da firma que ainda não foram incorporadas à explicação do mercado eleitoral.

Parece mais lúcido admitir, com Myrdal (1984, p. 154) que “...é vão tentar isolar um problema puramente econômico do seu ambiente político. Tal tentativa conduz à tautologia ou à pura arbitrariedade.”

#### **4. Reinvenção do governo e neoliberalismo**

Mais do que de colocar em questão um paradigma, Osborne & Gaebler estão na verdade reforçando uma visão de mundo presente, e não pacificamente aceita, tanto na ciência política quanto na ciência econômica. Com efeito, ao argumentarem que é possível ampliar a eficácia de um governo representativo (ênfatisando seu papel de planejador e propondo sua retirada dos empreendimentos), estão admitindo a



possibilidade de governos melhores e com maior potencial para contribuir para o perfeito funcionamento dos mercados. Ora, isso nada mais é do que um aperfeiçoamento da visão liberal presente tanto na ciência econômica quanto na ciência política, conduzindo ao que se poderia chamar de neoliberalismo, devendo-se o prefixo neo não às diferenças cronológicas entre as duas visões (liberal e neoliberal), mas sim a diferenças que, por um lado, mantêm intocados os aspectos essenciais do liberalismo e, por outro lado, atualizam suas explicações da realidade, tonificando-o. Um aspecto essencial do liberalismo na diferenciação com outras vertentes ideológicas e políticas é o tratamento que dá ao governo. Atualizando este tratamento de modo a abordar mercado e governo como faces da mesma moeda e não como pólos opostos, a tese da reinvenção do governo ajuda a resolver um dos problemas mais importantes da visão neoliberal.

No mínimo existe uma boa dose de consistência na afirmação de que a tese da reinvenção do governo pode ser tomada como uma resposta neoliberal aos atuais problemas de governabilidade, de sustentação do padrão de financiamento das atividades governamentais e de legitimação de um novo papel do governo, num contexto de mudanças tecnológicas aceleradas e de globalização da economia. Enquanto que para o keynesianismo o ambiente da democracia liberal tal como tem se apresentado nos últimos anos, é um cenário político aceitável, sob o qual deve se desenrolar a atividade econômica, movida fundamentalmente pelas forças do mercado, com um específico, necessário e legítimo tipo de intervenção governamental (que socorre o mercado em sua impossibilidade de, por si só, operar com estabilidade e em o nível máximo de emprego e renda), para os adeptos da tese da reinvenção do governo (neoliberais especialmente incluídos), o conveniente é uma democracia liberal com menos intervenção pública na função alocativa, maior dedicação (com mais eficácia) às questões de longo prazo (planejamento, leme) e destinação de parcela significativa das atividades da função redistributiva (socorro aos que fracassam no mercado) a quem tem melhor condições de desempenhá-la: a comunidade, os grupos de solidariedade, as organizações não governamentais etc. (que, no conjunto, vêm sendo chamados de terceiro setor). Aceita a intervenção do governo, que a lei de Wagner<sup>10</sup> se encarregou de evidenciar e tornar difícil de atacar, o esquema neoliberal de funcionamento da economia fica completo: o problema deixar de ser mais ou menos governo; passa a ser

---

<sup>10</sup> A Lei de Wagner consiste na afirmação de que à medida que o produto cresce, as despesas governamentais crescem mais que proporcionalmente.

que tipo de governo (que se dedica ao leme e não ao remo), com que tipo de relações com o mercado (que não suspendem o mercado e privilegiam parcerias com a comunidade), operando de que maneira para ser eficiente (do mesmo modo que as empresas competitivas). Tudo se resume, de um lado, a clareza de papéis e, de outro, a mudanças de comportamento principalmente da burocracia do poder executivo. O resto fica por conta da democracia representativa, com maior grau de descentralização e políticos mais afeitos a preocupações de longo prazo.

### **Conclusão: uma avaliação**

O apelo da tese da reinvenção do governo reside nas sugestões operacionais que faz — citando exemplos em abundância — para solucionar odiosos problemas quotidianos presentes na relação da maioria das pessoas com os governos: cargas tributárias senão elevadas, pelo menos maiores do que os benefícios públicos sentidos; funcionários públicos inoperantes e incompetentes; políticos corruptos; travancamento de iniciativas devido à burocratização; ineficácia de medidas para solução de problemas da vida urbana, planejamento de longo prazo insuficiente etc.

Uma leitura mais atenta, contextualizada, das avaliações e propostas apresentadas e sugeridas pela tese permite identificar um conjunto de questões que ela deixa em aberto ou responde de modo insuficiente. Se o governo deve dedicar-se a missões ao invés de normas, quem deverá definir as missões? O Legislativo não precisa ser reinventado? E o Judiciário? Os *lobbies* são mecanismos aceitáveis no processo de definição do aparato legal e das prioridades? A mudança de motivações necessárias entre os políticos para promover a reinvenção do governo são factíveis no quadro da democracia representativa? De onde o terceiro setor obterá financiamento para cumprir as tarefas que ele faz bem e o governo não? Será que a profissionalização dos agentes do terceiro setor não os fará adquirir os mesmos vícios dos atuais servidores públicos? O que significa o planejamento (leme) a que o governo deve dedicar-se? Ele contempla as funções keynesianas? Deve voltar-se para políticas industriais e de rendas? Será o sistema mercantil suficientemente inclusivo, com as novas tecnologias, para seguir

empregando os indivíduos e dando-lhe oportunidade de manifestar suas necessidades e desejos através de demandas nos mercados? A moeda e o crédito continuam cumprindo as funções necessárias para que o sistema produtivo e de preços possa continuar desempenhando seus papéis? A globalização e a rapidez e magnitude dos fluxos financeiros especulativos deixarão que margens de manobra para que governos nacionais controlem seus lemes? O aprofundamento das diferenças norte-sul e o fim da bipolaridade leste-oeste provocarão que tipo de mudanças no comportamento dos governos?

Mais do que por deixar muitas questões específicas em aberto, a tese da reinvenção do governo é limitada porque constitui-se numa solução para um problema que ela não tem potencial para resolver. A crise governativa é a crise do keynesianismo que, por sua vez, segundo Przeworsky (1989), nada mais é do que a crise do capitalismo democrático. Será possível enfrentá-la eficazmente deixando o remo por conta das empresas, o leme nas mãos do governo (e que governo?) e os desassistidos nos braços da caridade e da filantropia do terceiro setor? Será este arranjo (neoliberal) suficiente para substituir o formatado desde os anos 40 (economia mista e estado do bem-estar, Keynes e Beveridge)? Não estaria o capitalismo tornando-se demasiado destrutivo (dilatando estoques de riquezas naturais para gerar bens e serviços a um nível de produtividade sem precedentes, que o meio ambiente não absorve) e insuficientemente inclusivo (concentrando riqueza e gerando menos empregos) para que o mercado possa ser deixado a si mesmo e os desassistidos à filantropia?

Antes de qualquer resposta a esta dúvida, convém lembrar, com o próprio Przeworsky (1989, p. 243), que:

*As teorias econômicas são racionalizações dos interesses políticos de classes e grupos conflitantes, e como tal devem ser tratadas. Por trás de alternativas econômicas espreitam visões da sociedade, modelos de cultura e investidas em direção ao poder. Projetos econômicos implicam projetos políticos e sociais.*

Não seriam os limites da reinvenção do governo sinais das insuficiências do neoliberalismo? Afinal, apesar do fracasso do socialismo real e dos enormes problemas com que se vê às voltas a social-democracia, o neoliberalismo ainda não apresenta realizações nem o nível de sistematização teórica que possam consagrá-lo como a melhor receita para os problemas contemporâneos, a não ser que se aceite a controversa

tese do “fim da história”, que dá ao casamento entre a livre iniciativa e a democracia representativa o *status* de “final feliz” da história da labuta humana pela sobrevivência e pela edificação de uma sociedade livre.

## **Bibliografia**

- BUCHANAN, James (1967). *La hacienda publica en un proceso democratico*. Madrid: Aguilar, 1973.
- DOBB, Maurice (1945). *A evolução do capitalismo*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- FRIEDMAN, Milton (1967). *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- HICKS, John R. (1937). O Sr. Keynes e os clássicos: uma sugestão de interpretação. *Economic Journal*, 1937.
- KEYNES, John Maynard (1936). *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- KUHN, Thomas (1962). *A estrutura das revoluções científicas*. 3<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1991.
- LABINI, Paolo Sylos (1956) *Oligopólio e progresso técnico*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- MARX, Karl (1867). *O capital*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MILL, John Stuart (1848). *Princípios de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MUSGRAVE, Richard A. (1959). *Teoria das Finanças Públicas* (2 vol.). São Paulo: Atlas/MEC, 1974.
- MYRDAL, Gunnar (1939). *Aspectos políticos da teoria econômica*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- O'CONNOR, James (1972). *Elementos científicos y ideológicos en la teoria económica de la politica gubernamental*. Em: SWEEZY, Paul. *Critica a la Ciência Económica*. Buenos Aires: Ed. Periferia, 1972, p. 93-132.
- O'CONNOR, James (1973). *USA: a crise do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OSBORNE, David & GAEBLER, Peter (1993). *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1993.
- PIRES, Valdemir (1996). *Estado, mercado e tributação*. Piracicaba: Ed. UNIMEP, 1996.

- \_\_\_\_\_ (1995). Determinismo e possibilismo na teoria marxista do Estado. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, n. 7, p. 71-81, agosto 1995.
- \_\_\_\_\_ (1993). O princípio da demanda efetiva: um mito? *Impulso*, Piracicaba, vol. 6, n. 13, p. 59-66, 1993.
- \_\_\_\_\_ (1995). Características fundamentais e pressupostos da teoria microeconômica convencional. *Impulso*, Piracicaba, vol. 9, n. 18, p. 167-173, 1995.
- POULANTZAS, Nicos (1978). *O estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- PRZEVORSKI, Adam (1989). *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- RICARDO, David (1817). *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SADER, E. & GENTILI, P. (org.). *Pós-neoliberalismo - As políticas socialis e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- SAY, Jean-Baptiste (1803). *Tratado de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- SMITH, Adam (1776). *A riqueza das nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- SRAFFA, Piero (1926). As leis dos rendimentos em regime de concorrência. *Literatura Econômica*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, janeiro-fevereiro 1982.
- WHYNES, David & BOWLES, Roger A. (1981). *A teoria econômica do estado*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.