



**Febrero 2015**

## **A REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E ALTERNATIVAS AO PARADIGMA GERENCIALISTA: OS CASOS DE ILHEUS E ITABUNA**

**Prof. Sócrates Jacobo Moquete Guzmán**

Professor Titular da Universidade Estadual de Santa Cruz  
socrates@uesc.br

Universidade Estadual de Santa Cruz -UESC  
Departamento de Economia  
Ilhéus-Bahia

**Prof. Miguel Arturo Chamorro Vergara**

Professor Assistente da Universidade Estadual de Santa Cruz  
mikevergara@hotmail.com

Universidade Estadual de Santa Cruz  
Departamento de Filosofia e Ciências Humanas  
Ilhéus-Bahia

### **Resumo**

O tema sugerido pelo artigo nasce da preocupação em aproveitar o importante período de mudanças que vivem os Estados e municípios e o Brasil em geral, iniciado com a Constituição de 1988 e, desde a segunda metade da década de 1990, com o fim da elevada inflação e a necessidade de inserção, não passiva, da nação no processo de globalização. Nesse ambiente, o domínio das soluções de mercado para os problemas históricos do país, tem sido uma característica marcante. Na área de gestão pública não se tem fugido muito a essa regra, sendo que o paradigma da *Nova Gerência Pública*, reflexo das teorias que mistificam o mercado, parece ter se imposto, como programa, nas reformas implementadas pelos gestores e autoridades federais, estaduais e em menor medida municipais. Nesse sentido, cabe perguntar: teriam sido introduzidas nos municípios de Ilhéus e Itabuna políticas de reforma gerencial baseadas em modelos recomendados por organismos internacionais de financiamento e/ou pelos governos federal e da Bahia? Quais teriam sido os mecanismos utilizados por esses órgãos para garantir a adoção dessas reformas no estado da Bahia e nos seus municípios? Cabe descrever o contexto histórico, político e econômico em que surge essa ênfase nas reformas e qual modelo de mudança se tornou dominante. Trata-se de abordar, interdisciplinarmente, (a partir das Ciências Política e Econômica, principalmente) a necessidade de mudanças e reformas na área de gestão pública que enfrentam esses municípios e quais as alternativas ao modelo dominante.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Reforma da Gestão Pública Local, Nova Gerência Pública, Nova Economia Institucional, Ilhéus-Itabuna-Brasil.

### **1.- As reformas de Primeira e Segunda Geração como explicação do modelo dominante nas mudanças na gestão pública do Estado da Bahia e seus municípios.**

#### **1.1.- As reformas de Primeira Geração (I)**

Na lógica das Instituições Financeiras Internacionais, IFIs, as reformas de Primeira Geração (I) propunham aproveitar as políticas de ajuste ortodoxo macroeconômico para a restauração do “equilíbrio básico” (de variáveis como inflação, taxa de juros, taxa de câmbio, gasto público, balanço de pagamento), a raiz da crise da dívida dos anos oitenta. Isso permitiria “estimular” a retomada do crescimento das economias em novas bases estruturais desenhadas

pelo mercado. Conseqüentemente, o pacote de reformas econômicas que John Williamson denominou “Consenso de Washington”<sup>1</sup> incluía a disciplina fiscal, maior gasto público em educação e saúde, reforma fiscal, taxas de juros determinadas pelo mercado, taxas de câmbio competitivas, políticas de liberalização comercial, abertura ao investimento estrangeiro direto, privatização, liberalização e respeito pelos direitos de propriedade, embora maior ênfase foi dada às variáveis econômicas. Lora (1997) e Lora & Barrera (1997), procurando situar cronologicamente o início dos programas de reformas I, tomaram como critério, para cada país, o ano em que foi aplicado o plano de estabilização da inflação, pelo que para o caso brasileiro esse ano seria 1994, quando foi implementado o “Plano Real”. Outro critério alternativo foi o de início da redução das tarifas alfandegárias e de outras barreiras ao comércio externo. Se este último é respeitado, para o caso brasileiro será verificado que já, desde o governo Sarney (1985-1989), iniciaram-se as reformas estruturais com orientação de mercado.

Em 1997 é publicada uma primeira avaliação das reformas I para a América Latina, de autoria do chefe do Departamento de Pesquisa do BID, Eduardo Lora e de outro membro do mesmo, Felipe Barrera, já citados. Ao avaliarem os primeiros dez anos (1986-1995) confessam, entre outras coisas, que: “Todavía, el crecimiento económico no alcanzó las tasas que fueron comunes antes de la crisis de la deuda”. De fato, o crescimento médio do PIB em A.L., no período reformista neoliberal, 1991-1995, (de 3,8%) foi inferior ao dos períodos históricos anteriores: 1965-1970 (5,6%) e 1971-80 (4,9%). Sendo que, no caso brasileiro, o crescimento do PIB durante os anos 1995-2001 foi de 2,40%, inferior à média do período 1980-1989 que foi de 2,93% e muito inferior aos 8,75% de 1970-1979 e 6,07% de 1960-1969 (para os dados de Brasil as fontes são FGV e IBGE). As causas alegadas para esse resultado estariam, principalmente, nos lentos avanços educacionais da força de trabalho e na mais lenta taxa de acumulação de capital, “porque os coeficientes de investimentos não voltaram aos seus níveis anteriores”. (LORA; BARRERA, 1997, p. 3).

Por último, esse estudo apontava que as privatizações não haviam tido nenhum efeito no fator de produtividade total, “contrario a lo que los preceptos teóricos sustentan” (p. 8). O fator de produtividade foi maior no período 1965-1970 (0,7%) do que no período 1991-1995, de somente 0,4%. Contudo, esses autores concluíam o estudo fazendo uma predição otimista de que o crescimento econômico dos países latino-americanos, em conjunto, passaria de 6% nos anos seguintes, se o ritmo e sentido das reformas fossem mantidos. Mas, no ano 2002 a América Latina teve crescimento zero, de acordo com os dados da CEPAL, e a média para 1996-2002 também foi baixa; inclusive, as autoridades do BID chegaram a reconhecer que a “América Latina está atravesando su peor crisis en varias décadas”. (BID, 2002). Sendo que as próprias IFIs admitem que a causa principal esteve na velocidade e profundidade de aplicação de algumas reformas como a abertura indiscriminada dos mercados dos PED, junto a um processo de privatizações “ineficiente”, assim como no **enfraquecimento institucional do Estado**.

## 1.2.- As reformas de Segunda Geração (II)

Pelo menos desde 1996 fala-se das reformas estruturais de mercado de Segunda Geração. As mesmas procuram adaptar os países à globalização através de políticas que persigam uma maior “harmonização” e “padronização” do ambiente institucional das nações. A base disto seria o aumento da “qualidade” das instituições públicas. Esta melhoria qualitativa só seria garantida a partir de dois conceitos prestigiados pelas IFIs, que têm ficado muito na moda: a transparência e a governança corporativa aplicada a empresas privadas e governos (“good governance”).

Além disso, uma preocupação central desta segunda onda de reformas, fruto de “anos de experiência” com a aplicação das primeiras, é obter apoio dos “sindicatos de trabalhadores, empresários, ONGs, grupos religiosos e outros grupos locais” para as reformas neoliberais. (CAMDESSUS, 1999). As IFIs estabelecem que as reformas II surgiram para construir o ambiente onde as reformas estruturais de tipo I pudessem obter sucesso e atraírem a confiança dos investidores nacionais e internacionais.

---

<sup>1</sup>Em 1990 foi realizada uma conferência latino-americana, organizada pelo Institute of International Economics na cidade de Washington, D.C, na que participou um grupo de autoridades de governos, profissionais do desenvolvimento e acadêmicos dessa região. John Williamson escreveu um influente artigo no qual apontou que os participantes conquistaram um importante acordo sobre um pacote de políticas de reformas econômicas, que o autor denominou o “Consenso de Washington”. (BID, 2002).

A preocupação com as circunstâncias individuais de cada país, em particular a sua índole e qualidade institucional, foi a resposta das IFIs ao mau desempenho dos países periféricos, em termos de crescimento, permanência de altas taxas de desemprego, aumento da desigualdade na renda e vulnerabilidade externa, após mais de duas décadas de ajustes macroeconômicos e reformas neoliberais de tipo I. De fato, Camdessus, quando apresentou as reformas de Segunda Geração, expressava-se assim:

Over the past two years, a lot of attention has been devoted to the international financial architecture, the reforms of the global economic and financial system needed to prevent or to better contain crises. It seemed that the term "second generation reforms" had become less frequently used. But these concepts can be thought of as two sides of the same coin, one viewed from a global perspective, the other from the national point of view.

Virtually all countries now have at least a rudimentary orientation to the market, having undertaken at least some first generation reforms designed to restore basic equilibrium and to re-kindle growth. Second generation reforms may be seen as the set of measures needed to enable a country to attain, in a sustained way, high-quality growth.

Much of the present work to strengthen the international financial architecture aims to achieve better governance and greater transparency through developing internationally recognized standards. And these standards, codes, and practices when applied at the national level, represent a major contribution to implementing second generation reforms. We must find ways of helping countries to recognize the benefits of adopting these changes while respecting their sovereignty, emphasizing the voluntary, market-based aspect of reforms. (CAMDESSUS, 1999).

Um importante documento é testemunho bem claro da guinada dada pelas IFIs para difundir as reformas II, assim como revela as suas bases político-filosóficas. Trata-se do Relatório Anual sobre o Desenvolvimento Mundial, produzido pelo Banco Mundial em 1997 e intitulado *"The State in a changing world"* (BANCO MUNDIAL, 1997). A seguinte análise é apoiada no resumo desse documento em espanhol publicado na página de internet do Banco Mundial e em um texto crítico de Panitch (1998).

Resumidamente, as linhas neoliberais desse relatório são claras e vêm sendo seguidas pelos PED com extrema subordinação. Desse modo, enfatiza-se a necessidade de construir a "boa governança" estatal, o que é uma simples transferência da chamada governança corporativa, tão em moda no setor privado. Fora suas justificativas técnicas, essa é uma invenção dirigida a forçar as empresas que queiram obter créditos nos mercados de capitais e financeiros submeterem-se a rigorosas regras traçadas pelos investidores e especuladores financeiros. Isto tem originado muitas demissões de trabalhadores em todos os níveis (CARLSON, 2002) quando não estejam sendo alcançados determinados percentuais de lucros definidos por ditos especuladores<sup>2</sup>, detentores dos papéis das empresas.

Em outro documento do Banco Mundial (2000), esse tema, sobre o que seria o bom governo está mais detalhado e focalizado para o setor público, traçando linhas claras do que deve fazer cada governo como condição para continuar obtendo créditos das IFIs. A preocupação com o resgate da capacidade do Estado acontece então como facilitadora do desenvolvimento do mercado. Isso implica instrumentalizar os governos para que, aproveitando

---

<sup>2</sup> Após as fraudes contábeis descobertas em grandes corporações, a empresa consultora McKinsey realizou uma pesquisa entre investidores de "primeiro nível" e seus resultados revelam que o conceito de "corporate governance" representa uma grande preocupação para os investidores institucionais, até o ponto de, supostamente, agora ter igual ou maior importância que os indicadores de desempenho financeiro. Os administradores de fundos de investimento esperam que as empresas demonstrem responsabilidade nas suas práticas administrativas e contábeis, pelo qual estão, inclusive, dispostos a pagar um *premium*. Mas, essas fraudes foram motivadas pela pressão sobre os gerentes dessas empresas para obterem elevados resultados financeiros que valorizassem os seus papéis nas bolsas de valores. É, portanto, um círculo vicioso.

a legitimidade e o poder a eles outorgados, procedam a, por exemplo, tirar os obstáculos que impedem a ampla abertura comercial e dos mercados de capitais, ou outorgar independência aos bancos centrais cujos dirigentes devem ser escolhidos dentre os mais conservadores (de acordo ao critério de que devem ser mais opostos à inflação do que a sociedade em geral). Essas, entre outras, seriam as “boas políticas” ou políticas acertadas, esperadas de um governo e um estado responsáveis com uma valorização do mercado. Ou seja, a vontade e a ação em torno da reforma do Estado devem partir do respeito a uma decisão de manejo da economia que se coloca como prévia e externa à política.

Por outro lado, as “políticas ruins” são definidas pelo documento de 1997, do Banco Mundial, como aquelas que “canalizam benefícios para grupos politicamente influentes”; entretanto vejam-se os exemplos de políticas ruins de acordo com o BM: aquelas políticas macroeconômicas que “redistribuem benefícios econômicos” e/ou aquelas políticas microeconômicas que imponham “restrições ao funcionamento de mercados”, incluindo “restrição às importações” e “privilégios a monopólios locais”. (PANITCH, 1998).

Como o Banco Mundial usa esses indicadores para selecionar os países que obterão seus empréstimos mais brandos? **“Clearly, a high priority for aid agencies is to channel resources more systematically towards poor countries with good policies”**. (BANCO MUNDIAL, apud PANITCH, 1998). Ou seja, segundo esses critérios, aqueles países que não implementem as “boas políticas” “aconselhadas” pelas IFIs vêm no último lugar na fila das “ajudas”. Além disso, **é fomentada a concorrência entre “províncias, cidades e localidades** (já que isso) pode alentar a adoção de políticas e programas mais eficazes”. (BANCO MUNDIAL, 1997). Ou seja, a pesar do BM reconhecer os perigos aos que pode conduzir o fomento desta prática, o critério do mercado é levado ao nível de concorrência acirrada entre os povos de uma mesma nação, em lugar de ser fomentada a cooperação. No contexto da crise do capitalismo global, a intensificação da concorrência internacional e a crescente flexibilidade do capital global têm dado importância a esta “política de localidades” ou “formas nacionais de vantagem competitiva” a la Porter (2002), junto à guerra de “vantagens competitivas” entre os Estados nacionais. Entende-se, também, a enorme importância adquirida pelas agências reguladoras internacionais como as IFIs e a OMC, que têm intensificado a erosão da regulação econômica baseada no Estado-nação, em favor delas mesmas.

Essa atenção dada ao Estado pelas reformas de Segunda Geração não é contraditória, uma vez que pretende, no campo econômico, guiar a redefinição da natureza

(...)de su función bajo el modelo neoliberal, hasta limitarse a la planeación y regulación de los diferentes sectores y a la inspección de bienes y servicios. Ambas instituciones, Estado neoliberal y agencias reguladoras internacionales operan en conexión cercana con los sectores internacionalizados del capital para el establecimiento de una política comprensiva a nivel mundial de ‘flexibilización’ de métodos de producción y normas de consumo así como formas extensivas de regulación, como la manera de salir de la crisis global (...). (HIRSCH, apud HERNÁNDEZ, 1998).

Panitch tem visão coincidente com a mostrada acima. Ele destaca que as IFIs não podem, nem pretendem, eliminar ou substituir o Estado nos PED; querem simplesmente operar para garantir um “certo” tipo de reestruturação estatal, vistas a legalidade e a importância estratégica e simbólica do Estado para impor aos cidadãos as suas políticas. Entretanto, o Banco Mundial expressa claramente que visto que “o apoio externo pouco pode alcançar onde a vontade interna por reformas está faltando”, sua missão consistiria em, além de dar seus conselhos técnicos e assistência financeira, fornecer **“um mecanismo para que os países realizem compromissos externos, resultando-lhes más difícil retroceder nas reformas”**. (BANCO MUNDIAL, apud PANITCH, 1998). Dentro desses compromissos, são incentivados os tratados comerciais e/ou monetários internacionais através dos quais o estado se compromete a **“self-restricting rules, which precisely specify the content of policy and lock it into mechanisms that are costly to reverse.”** (Idem).

No entanto, de que modo um Estado e/ou governo local pode viabilizar esse fortalecimento institucional estipulado nas reformas de Segunda Geração e obter credibilidade perante a cidadania em meio a sua própria crise fiscal e financeira, dada principalmente pelo elevado endividamento que o tornou incapaz de contribuir na melhoria dos indicadores sociais? É esta uma contradição, ou limite, das políticas neoliberais. Enquanto o FMI impõe cláusulas

como a de considerar gasto qualquer investimento em infra-estruturas de saneamento básico, em habitação popular, em transporte público e/ou em meio ambiente, países como Brasil que têm recursos para esses financiamentos não podem aplicá-lo por causa do ajuste fiscal que impõem as IFIs como forma de gerar “superávits primários” nas contas públicas<sup>3</sup> que em última instância garantam aos investidores internacionais e nacionais o pagamento, no longo prazo, das dívidas contraídas pelo Estado. Ao mesmo tempo, o BM condiciona muitos dos programas e empréstimos, que concede, à obtenção de resultados nessas áreas sociais, forçando os governos, desse modo, a privatizar todos esses serviços. Isso garantiria também, além da eficiência do mercado no fornecimento dos mesmos, o combate à corrupção “endêmica” das instituições públicas, segundo a filosofia apregoada em “The state in a changing world” (BANCO MUNDIAL, 1997).

## **2.- A reforma da gestão pública no contexto neoliberal: a NEI e a NGP**

### **2.1.- A teoria da *Nova Economia Institucional*, NEI**

Recapitulando, até aqui viu-se que as bases teóricas do processo de reformas foram denominadas de Consenso de Washington, sendo mais vulgarmente conhecidas como neoliberalismo. Às reformas econômicas de mercado de Primeira Geração, I, seguiram as reformas mais direcionadas ao campo institucional, denominadas de reformas de Segunda Geração, II, ambas impulsionadas pelo Banco Mundial, o FMI e o BID, no caso da América Latina. (CAMDESUS, 1997). Atribuiu-se o fracasso da retomada do crescimento, esperado com as reformas I, a problemas procedentes da cultura política e institucional de muitos desses países. Assim, as reformas II, baseadas na teoria da *Nova Economia Institucional*, NEI, procuraram introduzir os conceitos de mercado à gerência pública, nos diferentes níveis de governo (SCHNEIDER; DONER, 2000). A NEI se adaptaria muito bem aos Países em Desenvolvimento, PED, que adotaram as reformas neoliberais, já que procura construir instituições que garantam o bom funcionamento do mercado; reduzir-se-iam os custos de transação e os problemas de informação assimétrica próprios do modelo Principal-Agente, fortalecendo, de passo, o direito de propriedade, a estabilidade política, a credibilidade das políticas, etc.

Dada a natureza exógena-universalista das teorias de livre mercado e comércio que orientaram as reformas de primeira geração, o próximo passo dado pelas IFIs foi procurar teorias que tratassem de problemas mais próximos aos PED, para complementar as reformas I. Assim, surge a adoção de paradigmas provenientes da área institucionalista como a *New Institutional Economics* (NIE) ou *Nova Economia Institucional* (NEI) em português, cujas principais referências teóricas são Mancur Olson, Oliver Williamson, Ronald Coase e Douglas North, os dois últimos laureados com o Nobel de Economia em 1991 e 1993 respectivamente. Não se rompe aqui com a economia neoclássica (base do neoliberalismo) já que a NEI parte do critério da “*rational choice*” e do poder explicativo da teoria do preço, assim como “it has tended to be neo-utilitarian in that it views institutions as largely derivative of interest” (EVANS apud SCHNEIDER; DONER, 2000, p. 42).

A contribuição estaria na flexibilização que realiza a NEI dos supostos neoclássicos sobre a informação perfeita e a racionalidade do indivíduo e, portanto, dos mercados perfeitos. Nesse sentido, a NEI se adaptaria muito bem aos PEDs já que procura construir instituições que garantam o bom funcionamento do mercado, tarefa assumida pelas reformas II; reduzir-se-iam os custos de transação e os problemas de informação assimétrica próprios do modelo Principal-Agente, fortalecendo, de passo, o direito de propriedade, a estabilidade política, a credibilidade das políticas, etc.

Deixa-se ao leitor avaliar as informações de que a agência oficial norte-americana USAID (Agency for International Development) ajudou Mancur Olson a estabelecer o “Center for Institutional Reform and the Informal Sector” (IRIS) dedicado a estudar, de maneira específica, problemas do desenvolvimento desde uma perspectiva NEI. Do mesmo modo, o Banco Mundial organizou vários eventos com a “International Society for NIE” sendo o mais simbólico deles o primeiro em Washington, Setembro de 1999. O IRIS ajudou, também, a

---

<sup>3</sup> Ver as resoluções 2.827 e 3.049 do Conselho Monetário Nacional do Brasil (CMN), emitidas no contexto do acordo com o FMI como parte das medidas para produzir superávit primário nas contas públicas. Como o CMN está composto por três subalternos do Presidente da República, seria relativamente simples modificar essas resoluções para atender a elevação dos investimentos nas áreas citadas.

disseminar nos meios acadêmicos a NEI assim como “students of the founding fathers of NIE found their way into positions in multilateral banks. By the late 1990s, NIE economists were regular invitees at World Bank conferences”. (SCHNEIDER; DONER, 2000, p. 39-42). Perceba-se, porém, que um pesquisador pode aceitar ajuda de quem desejar, sem necessariamente significar que está contribuindo com uma ideologia determinada.

## 2.2.- A teoria da Nova Gerência Pública, NGP

Sabe-se que as reformas de mercado não permitiram resolver a grave crise fiscal e de crescimento que sofrem os três níveis de governo no Brasil. Assim enquanto os Estados pedem, de novo, a renegociação da dívida já equacionada no acordo de 1997 com o governo federal, os municípios exigem maiores repasses de recursos para dar conta do aumento das demandas sociais. Mesmo porque grande parte do conteúdo do Estado-Previdência foi transferida para a responsabilidade local, após as reformas de Primeira Geração (I). Mesmo assim, essa agenda liberal não foi abandonada, colocando-se como argumento (além da suposta falta de alternativas realistas no campo econômico) o fato de não ter havido mudanças na área político-institucional dos PED para permitir a ação reguladora do mercado.

Um problema que surgiu com o novo governo que assumiu no Brasil em 2003 intensificou ainda mais a precariedade dos municípios para enfrentar os problemas de seus cidadãos, consistente em que “a ênfase da política social parece estar sendo deslocada de políticas sociais universais providas pelos municípios para programas de transferência de renda centralizados na instância federal” (SOUZA 2005, p. 125). Dado esse esquema, os governos municipais teriam sido preteridos na implementação desses programas, priorizando-se os denominados fóruns comunitários locais de acordo à mesma autora.

No campo mais específico das reformas administrativa e gerencial, a crítica foi muito forte contra a burocracia e o modelo burocrático weberiano de gestão pública, resultando na adoção de medidas direcionadas a sua substituição pelo denominado Estado gerencial, baseado na *Nova Gerência Pública*, NGP, proposto em 1995 por Bresser Pereira, então ministro da Administração e Reforma do Estado. (PEREIRA, 1998; 2001). Nesse modelo, quantificam-se os resultados através da adoção, onde for possível, de indicadores de desempenho, de produção, etc. bem como se assimilam do setor privado seus métodos de transação (contratos transparentes e de curto prazo para as agências), substituindo relacionamentos hierárquicos por relacionamentos contratuais, procurando, assim, garantir uma transparência e uma responsabilidade maiores. (SHEPHERD; VALENCIA, 1996, p. 108-109).

Importa destacar aqui que, nesse modelo gerencialista aumenta o papel dado aos governos locais, devido a que aparentemente “(...)são preferidas estruturas descentralizadas de gestão, aproximando o processo decisório e provisional de serviços públicos dos cidadãos-consumidores.” (REZENDE, 2002). Muitas críticas têm sido feitas tanto à NGP quanto a sua adoção pura e simples por parte dos PED. Neste sentido, até consultores do próprio Banco Mundial questionaram se os diagnósticos emanados da visão gerencialista da NGP estariam em sintonia com a realidade vivida pelos PED: “(...)pode-se argumentar que, longe de ter falhado, o modelo tradicional (burocrático-weberiano) estava apenas nominalmente instalado (isto é, em leis escritas), mas o que funcionava de fato era um sistema informal. **A aplicação de modernas técnicas de gerenciamento isoladamente pode não atingir os problemas de formalidade.**” (SHEPHERD; VALENCIA, 1996, p. 120. Grifo nosso).

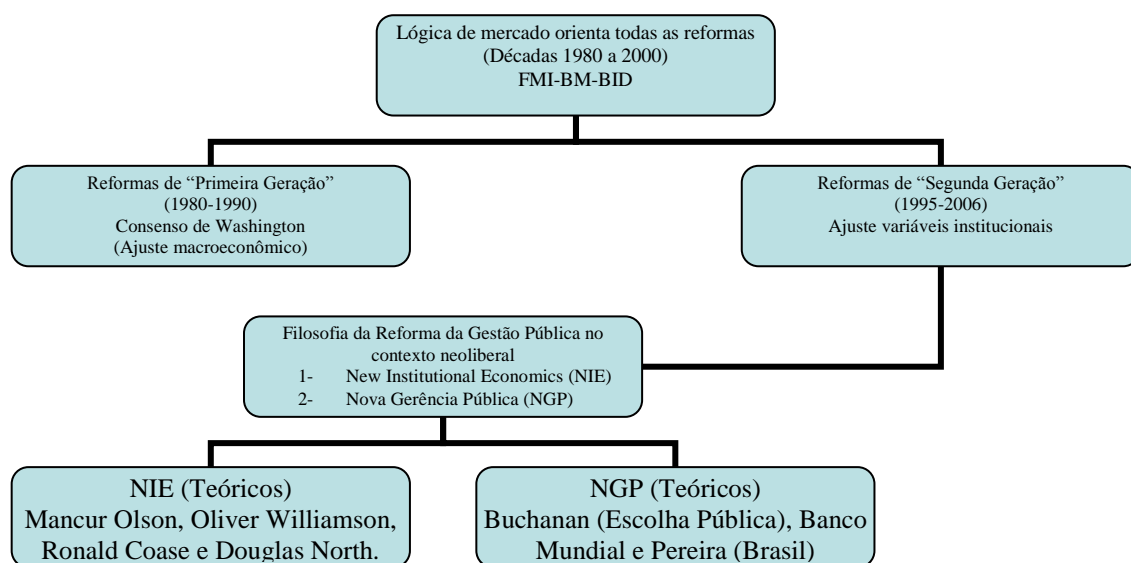
Coincidimos com essas observações, embora discordamos em outros pontos com esses autores, principalmente no tocante à visão comportamentalista (*informalidade*) que eles adotam para diagnosticar os problemas das administrações públicas, pois mesmo se é verdade que a informalidade é uma categoria relevante na explicação de nossas culturas, se não se introduzem categorias político-estruturais como as de *conflito* e *contradições* entre os agentes envolvidos nos processos econômicos e sociais talvez não seria gerado um perfil mais real sobre a natureza e características da gestão municipal.

Outra categoria central da NGP é a de cliente/consumidor de serviços públicos equiparando-lo com o setor privado. Tanto em países capitalistas avançados como nos PED surgiram fortes críticas a essa visão pois “enquanto o cidadão é um conceito com conotação coletiva - pensar na cidadania como um conjunto de cidadãos com direitos e deveres -, o termo consumidor (ou cliente) tem um referencial individual, vinculado à tradição liberal, a mesma que dá, na maioria das vezes, maior importância à proteção dos direitos do indivíduo do que à participação política, ou então maior valor ao mercado do que à esfera pública”. (POLLITT, 1990, p. 129 apud ABRUCIO, 1997, pp. 26-27).

O conceito de *descentralização* usado pela NGP deriva dessa categoria consumidor/cliente, tornando-lo um instrumento de valorização do governo local como provedor dos serviços públicos necessários (o que de fato ele é) o que pareceria muito democrático, embora se considere com HAMBLETON (1992, apud ABRUCIO, 1997) que do que se trata é de defender o governo local porque ele torna os cidadãos capazes de participar das decisões que afetam suas vidas e de suas comunidades, fazendo relevante as virtudes políticas da descentralização. Nesse caso, para regiões com tão desigual distribuição de renda como a Nordeste do Brasil onde está inserido o Estado da Bahia e os municípios de Ilhéus e Itabuna, essa última posição parece mais importante, na medida em que do que se trata é de, prioritariamente, incluir mais pessoas na condição de cidadãos para abolir essa perversa distribuição de renda e não unicamente melhorar a provisão de serviços públicos só para alguns clientes/consumidores já incluídos.

Para concluir esta parte, um resumo do conteúdo das seções anteriores pode ser esquematizado na seguinte figura:

## ORIGEM TEÓRICA DAS REFORMAS DE MERCADO



**Fonte:** Elaborado pelos autores.

### 3.- Financiamento das IFIs aos governos estaduais e municipais para adoção do paradigma da NGP baseado na NEI: o caso da Bahia, Ilhéus e Itabuna.

O Banco Mundial e o BID vêm financiando muitos programas a Estados e Municípios no Brasil, condicionados à adoção das diretrizes da NGP, independentemente da realidade de cada um deles em termos de seus antecedentes históricos (institucionais e culturais) e problemas econômicos e sociais de suas populações, cuja solução talvez não tenha muito a ver com esse paradigma. Nesse sentido, o Estado da Bahia anunciou, por intermédio de Boletim publicado pela Secretaria da Administração (GESTÃO & INOVAÇÃO, 2004) que o BID estaria disponibilizando através da Caixa Econômica Federal, R\$66 milhões para modernizar a gestão pública do Estado, inserido no Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão (PNAGE) que visa dar suporte à modernização dos sistemas de gestão e planejamento dos Estados e no Distrito Federal.

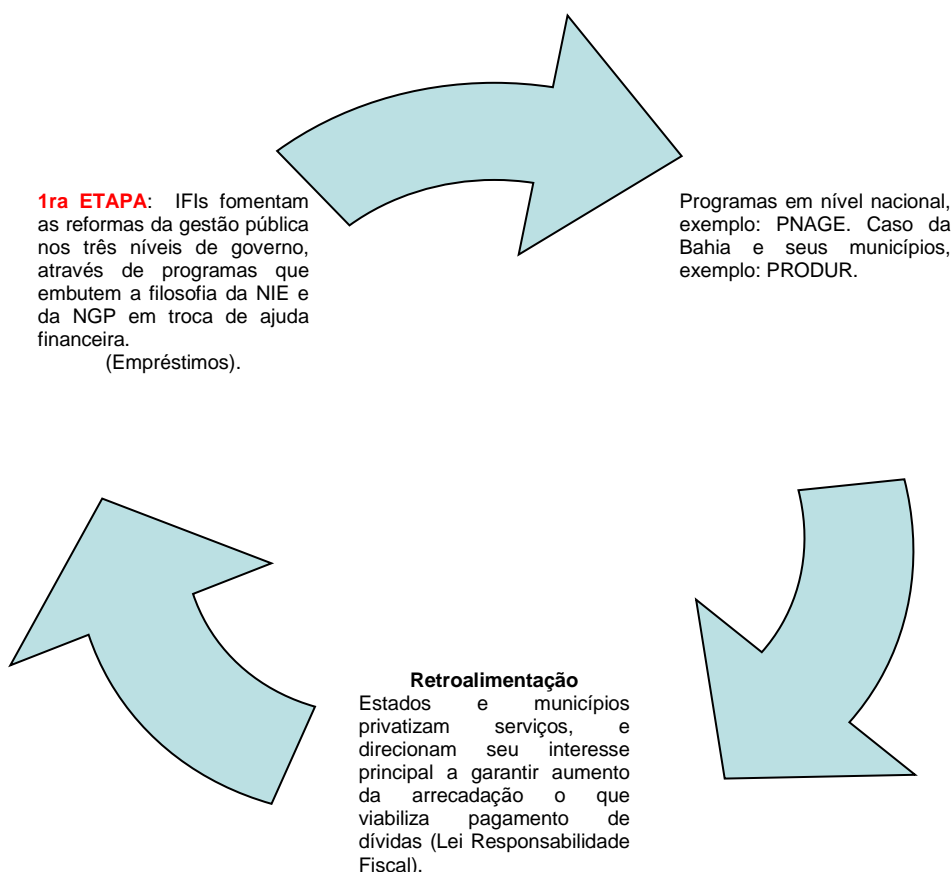
Especifica o boletim que a execução do programa na Bahia teria a duração de oito anos, sendo que a primeira fase previa o investimento de cerca de R\$33 milhões nos próximos quatro anos. Cabe destacar que para a área de gestão de pessoas iriam cerca de 30% dos recursos do programa, procurando “melhorar a qualidade do gasto público”, segundo o coordenador do programa, Celso Tavares.

Destaque-se por último, dentro das informações do citado boletim da SAEB, o mencionado no Editorial do mesmo, que comemora “a parceria com o BID”, informando que envolve “um âmbito bem maior de ações que propiciarão um salto qualitativo na gestão pública da Bahia, em uma ofensiva que deve se estender a todo o país”. O mais importante, porém, vem a seguir quando vemos as palavras escritas que permitem verificar a adoção que fez o governo da Bahia do modelo baseado na *Nova Gerência Pública* e portanto na *Nova Economia Institucional*:

Com essa iniciativa, não tardarão a surgir novos paradigmas para o setor público brasileiro, consolidando o Estado gerencial, focado no cliente e aparelhado para enfrentar, de maneira cada vez mais efetiva, os grandes desafios da sociedade brasileira. Afinal, já provamos do que somos capazes! (GESTÃO & INOVAÇÃO, 2004).

Apresenta-se a continuação uma figura que representa a forma de operacionalização da reforma da gestão pública de base neoliberal:

### FORMAS DE IMPLEMENTAÇÃO DA VISÃO DA NIE-NGP



**Fonte: Elaborada pelos autores.**

Em nível dos municípios baianos, existem programas do governo da Bahia que incentivam financeiramente a adoção da reforma gerencial baseada nos critérios da NGP e da NEI, assim como o próprio governo federal através do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão possui inúmeros programas nesse mesmo sentido. Já, o Banco Mundial e o BID, entre outras instituições financeiras internacionais fomentam esse modelo também em nível municipal. Nesse sentido existem vários projetos contratados através da Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional, CAR, órgão descentralizado do Estado da Bahia, que



procuram incentivar a reforma da gestão municipal, mas o Banco Mundial exige que os municípios introduzam algumas mudanças, prévias à liberação dos recursos.

Ilhéus e Itabuna são os dois principais municípios pertencentes à região Sul da Bahia, o primeiro é o mais antigo sendo que o segundo se destaca pelo seu nível elevado de atividade econômica na região cacaujeira. Ilhéus tem um perfil mais turístico na atualidade, devido a suas praias e mata atlântica enquanto Itabuna é o município âncora em termos de atividade comercial, criação de emprego e renda.

Na pesquisa de campo que os autores fizeram pode-se constatar várias questões relacionadas com o tema aqui tratado. Em primeiro lugar as autoridades dos governos municipais de não souberam especificar a existência de convênios assinados diretamente ou indiretamente com instituições financeiras internacionais para apoiar reformas de tipo gerencial. Porém, nós entrevistamos a alguns dos técnicos mais antigos do município de Ilhéus que manifestaram que as únicas reformas em andamento e passadas estiveram relacionadas com a melhoria da arrecadação tributária. De fato existe um programa denominado PEMAT, Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos, financiado pelo BNDES. Objetiva esse programa a racionalização, melhora de qualidade e transparência na gestão dos recursos públicos.

Os técnicos citados manifestaram que as únicas mudanças empreendidas na última década e na presente parecem estar preocupadas unicamente com a parte da receita pública, sendo que indicaram seu pessimismo com a possibilidade de outro tipo de mudanças, como a da “mentalidade das pessoas que trabalham” na prefeitura. Para eles é essa a principal reforma que deve ser implementada.

O que essa pesquisa pode constatar foi a existência de vários programas financiados pelo BID e o Banco Mundial direcionados a auxiliar no cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal por parte dos municípios. O mais importante deles é o PNAFM, Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros, financiado pelo BID e cujos fundos são intermediados pela Caixa Econômica Federal. Esse banco participou como convidado em maio de 2005 em Ilhéus, no Segundo Fórum de Gestão Municipal, organizado pela AMURC, entidade que agrupa os municípios da região cacaujeira, onde ficam Ilhéus e Itabuna.

Como pode ser constatado os municípios são ajudados a cumprir uma lei que ainda gera polemica entre os entendidos no assunto, como é a Lei de Responsabilidade Fiscal, devido a que seus objetivos parecem mais estar inseridos no modelo internacional de restrição dos gastos públicos e na obtenção de receitas suficientes para garantir o pagamento da dívida pública.

Também foi identificada a existência de um programa financiado pelo Banco Mundial, denominado Programa de Administração Municipal e desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana (PRODUR). Os objetivos desse programa mostram de maneira clara a concepção especificada mais acima sobre o que se pretende reformar e qual a filosofia dentro do conceito de Reformas de Segunda Geração. Vejamos o que diz o Banco Mundial:

Os principais objetivos do projeto são: melhorar as condições de vida dos pobres nas áreas urbanas, através do desenvolvimento de sistemas eficientes e confiáveis de mapeamento da pobreza urbana, e um programa de renovação urbana **focalizado** nos pobres, nas áreas urbanas mais críticas; aumentar a eficiência e sustentabilidade do setor público municipal no financiamento de serviços-chave; **apoiar a privatização e concessão de serviços**; aumentar a recuperação de custos dos investimentos municipais; e fortalecer a capacidade financeira municipal. Há quatro principais componentes: O componente de reforma municipal financia reformas básicas para **reduzir o papel dos municípios no fornecimento de infraestrutura urbana e provisão de serviços sociais, através da privatização** ou usando concessões privadas; o componente de desenvolvimento institucional consiste em assistência técnica, treinamento, e compras de equipamentos para os municípios e para a agência de desenvolvimento Estadual, assim como estudos de modernização e de reforma administrativa. (BANCO MUNDIAL, s/d). Grifo nosso.

Ambos municípios obtiveram recursos para esse programa, mas não foi possível obter informações sobre os tópicos relacionados com o fortalecimento da capacidade de gerenciamento institucional e financeiro, que é um dos objetivos específicos do PRODUR. De fato os objetivos específicos do programa também contêm mais detalhamento que ajuda a visualizar o conceito neoliberal das reformas financiadas pelo Banco Mundial, neste caso com contrapartida do governo da Bahia e dos municípios beneficiados. O PRODUR destina recursos num total de US\$154 milhões, sendo US\$100 milhões de empréstimo do Banco Mundial e US\$54 milhões das receitas do Estado e da contrapartida das prefeituras municipais. Vejamos, então os objetivos específicos, de acordo ao BM:

(a) strengthening municipal financial and institutional management capacity; (b) improving living conditions in low-income neighborhoods in selected cities; and (c) improving environmental management and investment decisions at the State and municipal levels. The Bank's strategy in Brazil is to support policies and investments that will encourage economic growth and social development in the context of macroeconomic stability. Strategy in the urban sector has been to support the decentralization reforms which took effect with the new constitution, and foster among Brazil's municipalities strengthened financial management and increased fiscal responsibility, supporting the macroeconomic policies of the federal government. (BANCO MUNDIAL, s/d).

No caso de Ilhéus também pode-se constatar que alguns serviços que foram municipalizados na década de 1990 pelo governo federal, como relacionado com a saúde, estão sendo terceirizados. A terceirização dos postos de saúde em Ilhéus é uma política de gestão municipal que está sendo implementada pelo governo Valderico Reis, repassando recursos milionários para empresas particulares contratadas para tal finalidade. Mas, isso como se insere na reforma da gestão municipal, será que está dentro da visão gerencialista ou não? É obvio que os setores da sociedade civil do município não irão apoiar tal medida, porque vai contra uma política de planejamento público das áreas sociais, contra a visão promovida pela Constituição Federal em seu capítulo sobre a saúde. Como fica a questão do Conselho Municipal de Saúde, que nem sequer foi avisado sobre o assunto de acordo a um de seus integrantes?

A empresa que foi contratada para essa terceirização é a GESTMED. Em junho de 2006, a Câmara Municipal de Ilhéus aprovou requerimento para convocação do Secretário de Saúde, Wagner Coelho Porto e do diretor da GESTMED, Manoel Lopes de Oliveira, devido a suspeita de corrupção. O objetivo da sessão era ouvir explicações sobre o contrato firmado entre a prefeitura de Ilhéus e a GESTMED (Gestão e Serviços de Saúde Ltda). Para os vereadores alguns pagamentos feitos precisam ser esclarecidos. Um dos temas levantados na sessão, que motivou a convocação do secretário, foi a informação, em plenário que, por exemplo, o posto médico do bairro do Teotônio Vilela, recebe, em forma de repasse, R\$ 700 mil reais.

Em Itabuna o tema que mais tem tido atenção é o da segurança pública, falando-se em medidas de municipalização da segurança, mas com oposição de alguns setores da sociedade civil e da própria prefeitura. O que se tem podido verificar, então, é uma maior preocupação com reformas na área de segurança pública, tentando criar consórcios entre os municípios da região, fortalecendo suas guardas municipais, contando para isso com auxílio do governo estadual.

Comparando com o governo do Estado da Bahia, se pode constatar que em Ilhéus e Itabuna não existe uma política de reforma da gestão pública municipal enquanto que o Estado da Bahia vem implementando uma reforma gerencial no formato da nova gerencia pública. Apesar disso, os municípios em estudo são induzidos a assinarem acordos do tipo PRODUR, porque os mesmos também contêm objetivos de ajuda à melhoria em outros setores, como infraestrutura, habitação, etc.

O que existe nos municípios estudados é uma preservação das relações políticas herdadas do passado coronelista da região, em médio de uma crise econômica fruto também da falência da atividade principal da região, relacionada com o plantio e processamento do cacau. Ambos municípios lideram na Bahia os índices de taxas de desemprego ao lado de outros municípios da região.

#### 4. Considerações finais

Para concluir, pode-se verificar que o processo de reforma da gestão municipal possui uma natureza exógena, no sentido que são instituições públicas ou privadas que induzem aos municípios a implementar mudanças nos mais diferentes setores dos governos municipais e dos legislativos. Entre essas instituições, além do Banco Mundial e o BID, podemos identificar a Caixa Econômica Federal, o Governo do Estado da Bahia e o Governo Federal. Também existe um processo mais indireto de indução que é dado pela implementação de premiações a melhores práticas de gestão, sendo duas das mais conhecidas a da Fundação Getúlio Vargas e da ONU (Premio Global de Excelência Best Practices).

Tanto as IFIs, quanto os órgãos governamentais mencionados, partem do critério de que a crise econômica poderá ser enfrentada com medidas no campo da reforma gerencial, para adaptar o Estado, falando em termos dos três entes da federação no caso brasileiro, às mudanças já ocorridas na área econômica que teriam outorgado o comando do desenvolvimento econômico ao mercado. O fracasso das reformas de Primeira Geração para a retomada do crescimento econômico tanto no Brasil quanto no resto dos PEDs não teria sido fruto da concepção e conteúdo ortodoxo neoliberal dos ajustes macroeconômicos, baseados em teorias de natureza exógeno-universalista impostas ou adotadas nos países em desenvolvimento, mas teria sido causado esse fracasso pela falta de mais reformas com orientação de mercado, embora agora no campo político-institucional. As reformas de Segunda Geração teriam a missão de complementar as mudanças, mas como se verificou até agora, após 10 anos de aplicação e imposição de medidas no campo institucional a realidade é outra. A economia brasileira não retomou o crescimento, nem a economia baiana conseguiu resultados que permitissem diminuir a posição do Estado da Bahia como um dos mais desiguais do país.

É nesse sentido, que o artigo recomenda avaliar o passado dos diferentes Estados e municípios, no tocante à cultura de gestão pública para identificar e construir soluções consistentes com a realidade dos mesmos. Não se deve repetir o passado, quando soluções encapsuladas ou trazidas de outros contextos imperaram em nossos países. Os paradigmas construídos a partir de realidades dos países avançados, devem ser estudados e algumas de suas técnicas assimiladas, mas não copiadas.

Quer dizer, embora se admita que algumas técnicas modernas provenientes da administração empresarial privada responderiam a problemas contemporâneos dos governos municipais, por exemplo, considera-se aqui que a reforma necessária deve originar-se em suas estruturas historicamente estabelecidas, no institucional, político, econômico, social e cultural e não em uma agenda imposta desde fora, seja desde o Ministério de Planejamento ou desde instituições financeiras internacionais, como lamentavelmente tem sido a tônica. Por último, ficam em aberto algumas questões. No caso onde foi aplicada a NGP na Bahia, quais seus novos perfis de gestão pública e como se articulam com as suas realidades? Existem estudos oficiais nos diferentes municípios selecionados que tenham abordado interdisciplinarmente a sua cultura de gestão municipal consolidada historicamente?

#### 6.- Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. 1997. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*. Brasília, n. 10. 52p.

BANCO MUNDIAL. 1997. *World Development Report. The state in a changing world*. Washington, D.C.

\_\_\_\_\_. 2000. International financial architecture: an update on World Bank Group activities. *Development Committee*, World Bank. Washington, D.C..

\_\_\_\_\_. s/d. *Programa de Administração Municipal e desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana (PRODUR)*. [Online]. Disponível em: [http://www.obancomundial.org/index.php/content/view\\_projeto/524.html](http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_projeto/524.html). Acesso em: 18 jul.

BID, 2002. *El futuro de las reformas. Políticas Económicas de América Latina*. [Online]. Boletín trimestral, Washington, DC, v.17, 1ro. trimestre. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em: 20 jan. 2003.

CAMDESSUS, M. 1997. *Toward a Second Generation of Structural Reform in Latin América*. [Online]. Discurso do Diretor-Gerente do FMI na Convenção Nacional de Bancos, Buenos Aires, 21 mai. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/speeches/1997/mds9706.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2002.

CARLSON, B. 2002. *A. Job losses, multinationals and globalization: the anatomy of disempowerment*. [Online]. Santiago: CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, n. 132. Disponível em: <<http://www.eclac.cl>>. Acesso em: 22 jan. 2003.

GESTÃO & INOVAÇÃO. 2004. *Bahia terá R\$66 milhões do BID para modernizar gestão*. Boletim Mensal. Salvador, v. II, n. 7, ago. 2004.

HAMBLENTON, R. 1992. Decentralisation and democracy in UK local government. *Public Money and Management*, jul/set.

HERNANDEZ, J. 1998. *Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la nueva economía política, la nueva gerencia pública y la nueva política social*. [Online]. Red de Investigadores latinoamericanos por la democracia y la autonomía de los pueblos. San Salvador. Disponível em: <<http://www.ufg.edu.sv/red/econopol.html>>. Acesso em 21 mar. 2003.

LORA, E. 1997. *A decade of structural reforms in Latin America: what has been reformed and how to measure it*. [Online]. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, D.C. Working Paper Green Series #348. 23p. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em 20 mar. 2003.

\_\_\_\_\_ e BARRERA, F. 1997. *A decade of structural reform in Latin America: growth, productivity, and investment are not what they used to be*. [Online]. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, D.C. Working Paper Green Series #350. 19p. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em: 20 jan. 2001.

PANITCH, L. 1998. *The State in a Changing World: Social-Democratizing Global Capitalism?* [Online]. *Monthly Review*. New York, v. 50, n. 5. Disponível em: <<http://www.monthlyreview.org/1098pan.htm>> Acesso em: 18 jan. 2003.

PEREIRA, L C. B. 2001. *A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*. [Online] ENAP. Texto para discussão n. 9. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/publicacoes/texto\\_discussao.htm](http://www.enap.gov.br/publicacoes/texto_discussao.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2005.

\_\_\_\_\_ 1998. *Reconstruindo um novo Estado em América Latina*. [Online]. Brasília: ENAP. Texto para Discussão, n. 24. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/publicacoes/textos/24%20texto\\_discussao\\_ENAP.zip](http://www.enap.gov.br/publicacoes/textos/24%20texto_discussao_ENAP.zip)>. Acesso em: 20 abr. 2005.

POLLITT, C. 1990. *Managerialism and the public services -the angloamerican experience*. Oxford/Massachusetts: Basil Blackwell.

PORTER, M.. 2002. Aglomerados e competição: novas agendas para empresas, governos e instituições. In: \_\_\_\_\_ *Competição: estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro: Campus, Cap. 7.

REZENDE, F. 2002. Razões da crise de implementação do Estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 19, 111-121.

SCHNEIDER, B. e DONER, R. 2000. The New Institutional Economics, business associations, and development. *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 20, n. 3 (79), 39-62, jul/set.

SHEPHERD, G. e VALENCIA, S. 1996. Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 3, 103-128, set-dez.

SOUZA, C. 2005. Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade. In LUBAMBO, C. et al (Org). *Desenho institucional e participação política*. Petropolis: Vozes.