

O ATAQUE À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PEÇA FUNDAMENTAL NA DESTRUIÇÃO DO ESTADO SOCIAL DE DIREITO E NA IMPOSIÇÃO DO PENSAMENTO ÚNICO NEOLIBERAL

Palavras chave

Welfare State, neoliberalismo, administração pública, social-democracia, luta de classes

Helena Rato¹

Resumo

O ataque à Administração Pública é um instrumento da política neoliberal de privatização dos serviços públicos e de destruição do Estado Providência (*welfare state*). Esta vertente da política neoliberal tem a sua génese na crise do modelo da social-democracia que sustentava o *welfare state*. Aproveitando essa crise, os ideólogos do neoliberalismo elaboraram um quadro teórico, consagrado pelas diretivas do Consenso de Washington, com que colonizaram o ensino universitário a uma escala global. Foram, assim, criadas as condições subjetivas que levaram à submissão da social-democracia ao processo de captura do Estado por interesses privados, ao progressivo domínio do capital financeiro sobre a economia mundial, à aceitação do predomínio da política do FMI sobre os interesses nacionais e à subsequente perversão da democracia representativa.

¹ Economista e militante do Partido Comunista Portugues.

Introdução

O ataque à administração pública, que tem subjacente o desmembramento do Estado social (*welfare state*) e a privatização dos serviços públicos, surgiu na sequência da falência do Estado do *welfare state* e da crítica à burocracia que o geria.

Para se compreender esta inter-relação há que analisar a origem ideológica do Estado do *welfare state*, seus objectivos, as contradições sistémicas do modelo económico que lhe deu suporte e o subsequente aproveitamento pelas elites capitalistas em prol da restauração do domínio não só sobre a economia mas, também, sobre todas as actividades humanas.

Este aproveitamento foi sustentado por teorias, elaboradas por académicos e políticos financiados pelo grande capital, que contribuíram decisivamente para a instauração de um pensamento dogmático de cariz neoliberal e que foi consagrado pela sigla TINA (*There Is No Alternative*).

A teoria geral de Keynes e o modelo económico da social-democracia

O Estado do *welfare state* é uma criação da social-democracia cuja ideologia se reclama do socialismo reformista que, em oposição ao socialismo revolucionário², rejeita a luta de classes, enquanto motor

2 Esta divergência manifestou-se desde cedo no seio do movimento socialista, mas a ruptura entre as duas tendências só se efectivou em 1914 na sequência da tendência reformista ter decidido apoiar os respectivos governos nacionais na entrada

da história, e defende a transição pacífica para o socialismo através de reformas legislativas graduais do sistema capitalista.

A defesa da transição pacífica para o socialismo confrontou os reformistas com a necessidade de acederem ao poder pela conquista de maiorias parlamentares, obrigando à apresentação de programas eleitorais de compromisso com grupos e sectores populacionais que não pertenciam à classe operária.

Simultaneamente, a perspectiva ideológica de se conseguir alcançar o socialismo através de reformas legislativas graduais do sistema capitalista levou à elaboração de estratégias de compromisso também com o grande capital, com base nos seguintes pressupostos:

- A promoção do *welfare state* exige que o sistema económico seja capaz de aumentar a produtividade, de forma a criarem-se excedentes a ser utilizados em prol de uma sociedade mais igualitária;
- Só o grande capital possui a capacidade de investimento e a eficiência de gestão³ indispensáveis à promoção do aumento da produtividade;
- No sector privado, o aumento da produtividade entra em conflito com a promoção dos direitos laborais dos trabalhadores.

na 1.ª Guerra Mundial, decisão que foi considerada uma traição ao movimento operário pelo socialismo revolucionário.

3 Isto é, o sector privado consegue produzir mais e melhor com menos custos do que o sector público

Foi na sequência destes pressupostos que a social-democracia definiu as grandes linhas de actuação política do Estado no âmbito da política económica e social, a saber, a intervenção do sector público na economia devia ser reduzida ao mínimo, limitando-se à tomada de medidas de regulação da actividade económica destinadas a reduzir e reparar os efeitos nefastos da actividade privada sobre a justiça social. Competia, também, ao Estado investir em actividades sectoriais necessárias ao desenvolvimento económico e social, em que o sector privado não investia por não serem directamente lucrativas.

O compromisso com o grande capital levou à rejeição programática da apropriação pelo Estado dos meios de produção e, portanto, ao abandono da política de socialização da produção. Este abandono colocou a social-democracia perante o desafio de encontrar uma via política para administrar a economia capitalista, em alternativa às grandes linhas de actuação dos partidos assumidamente representantes dos interesses da grande burguesia. Foi neste contexto que a social-democracia encontrou na Teoria Geral de Keynes o enquadramento sistémico para a elaboração da sua estratégia programática.

Em termos sucintos, a ideologia macro económica de Keynes caracteriza-se pela crítica à auto-regulação do mercado, postulado essencial da ideologia liberal, e pela defesa da necessidade de intervenção do Estado de forma a garantir o pleno emprego. A ideia subjacente a essa necessidade é que o crescimento económico é alavancado pela procura,

sendo esta determinada pelos rendimentos das famílias que fomentam o consumo e estimulam o investimento produtivo ao mesmo tempo que alimentam a poupança indispensável a esse investimento. Em suma, para Keynes, o pleno emprego é uma condição necessária para se conseguir criar um ciclo virtuoso de crescimento e de desenvolvimento económico.

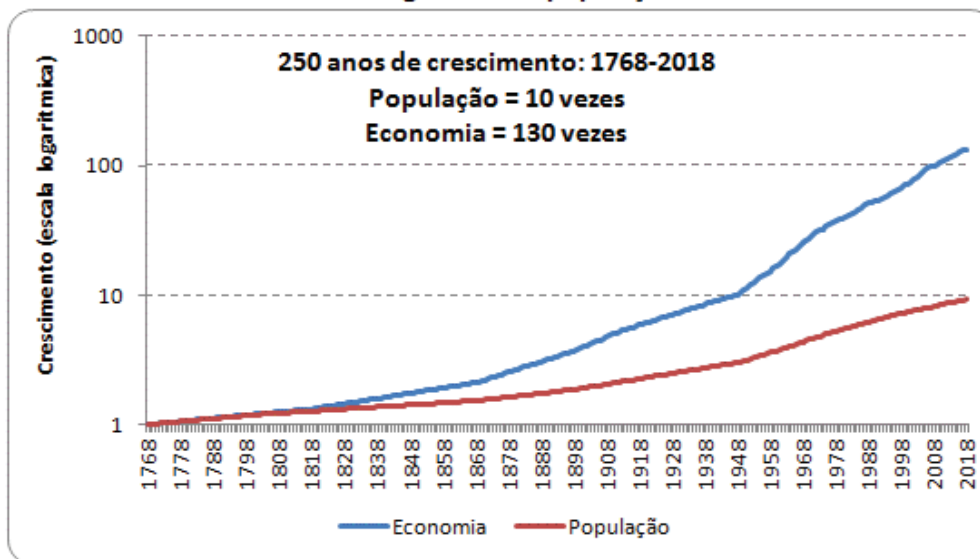
No âmbito da política económica, Keynes defendeu a importância do investimento público como instrumento de criação de emprego mas, também, como forma de se contrapor aos riscos decorrentes dos jogos especulativos do capital financeiro que, pela sua natureza, prejudicam a capacidade de investimento produtivo com a subsequente destruição de emprego. Keynes defendeu ainda que, no curto prazo, as despesas públicas em capital deviam ser capazes de neutralizar os efeitos cíclicos de queda do investimento privado. No longo prazo as despesas públicas em capital deviam manter-se em níveis elevados até que a escassez de capital produtivo deixasse de constituir um constrangimento ao desenvolvimento económico⁴.

Em suma, Keynes privilegiou o investimento público sobre as despesas públicas de consumo e, embora admitisse o aumento anticíclico destas, mesmo recorrendo ao endividamento, advertiu que a qualidade da despesa (ou seja, o objecto da despesa) não é neutra.

No entanto, Keynes não admitiu que o investimento público substituisse o privado. Com efeito, a total rejeição do modelo soviético levou Keynes a pugnar por uma intervenção do

4 Keynes, *Collected Writings*, Vol. VII, p. 276

Crescimento da economia global e da população mundial: 1768-2018



Fonte: Angus Maddison, Historical Statistics of the World Economy e FMI

<http://www.ggdc.net/maddison/oriindex.htm>

Estado subsidiária do sector privado. Nesse sentido, defendeu que o investimento público devia centrar-se em sectores pouco apetecíveis ao sector privado, embora essenciais ao estímulo da produção e da produtividade, de que são exemplo os investimentos no domínio social e nas infra-estruturas. Simultaneamente, o Estado devia tomar medidas de política económica que funcionassem como condicionantes das actividades e investimentos do sector privado, redireccionando-os de acordo com a estratégia governamental de desenvolvimento económico.

Posteriormente, a teoria dos bens públicos⁵

5 Bens públicos são bens indivisíveis, não são comercializáveis e cujos benefícios são usufruídos pela população em geral, independentemente de um ou mais indivíduos quererem ou não usufruir deles. O exemplo clássico é o da defesa nacional. Outros, como é o caso da iluminação pública ou o SNS, são também bens públicos, embora o capitalismo os tente transformar em bens comercializáveis. Contudo, a privatização desses serviços torna-os ineficazes. Por exemplo, no caso da saúde, as patologias dos pobres

(Samuelson 1966; Musgrave 1971) corroborou na perspectiva keynesiana da separação entre o âmbito de actividade dos sectores público e privado, justificando a racionalidade da intervenção do Estado em actividades que, não sendo lucrativas, são necessárias para o bom funcionamento da economia, tais como a construção de infra-estruturas, o ensino, a formação profissional e a saúde pública.

O problema desta divisão de actividades sectoriais é que o sector privado, além de beneficiar das mais-valias produzidas pelos investimentos do Estado nos bens públicos, fica com as actividades que dão lucros enquanto o sector público arca com os custos daqueles investimentos e com os custos inerentes às políticas anti-cíclicas destinadas

que não têm dinheiro para pagar os cuidados de saúde acabam prejudicando os ricos. Foi o que aconteceu com a tuberculose, obrigando os poderes públicos a procurar tratar e prevenir a doença para toda a população.

a superar as ineficiências⁶ do capitalismo.

O reconhecimento das ineficiências do capitalismo entra em contradição com os pressupostos ideológicos que levaram ao compromisso da social-democracia com o grande capital, com destaque para a convicção de que só o grande capital possui a capacidade de investimento e a eficiência de gestão indispensáveis à promoção do aumento de produtividade.

Keynes apercebeu-se desta contradição, que explicitou na crítica à actuação do capitalismo financeiro, ao afirmar que as actividades especulativas em busca de elevados e rápidos lucros constituíam um entrave ao desenvolvimento do capital produtivo⁷. Subsequentemente, Keynes defendeu a necessidade da socialização do investimento, através da criação de uma instituição pública de investimento⁸ (tipo banco nacional de fomento). Para Keynes o conceito de socialização do investimento está relacionado com a solidariedade inter-geracional, na medida em que aquela instituição pública devia efectuar in-

6 Eficiência é um conceito que traduz o facto de uma organização (ou um sistema) conseguir atingir os seus objectivos com o menor custo possível. Na perspectiva keynesiana, as ineficiências do capitalismo traduzem-se no facto dos investimentos e custos de produção do sector privado não contribuírem para o desenvolvimento económico e social.

7 Mário Seccareccia, *Keynesianism and Public Investment: A Left-Keynesian perspective on the role of government expenditures and debt*, Studies on Political Economy 46, Spring 1995

8 NIB (National Investment Board). Esta instituição deveria concentrar e gerir os fundos espalhados pelas diversas instituições públicas.

vestimentos projectados a longo prazo e assim garantir a transferência do capital social produtivo para as sucessivas gerações. Para financiar esses investimentos a instituição pública deveria ter uma política de taxas de juro suficientemente atractivas para captar as poupanças da classe média e, assim, subtraí-las às aplicações especulativas do capitalismo financeiro.

Embora alguns governos social-democratas tenham aqui e ali procedido a nacionalizações de sectores estratégicos nacionais⁹ abandonados ou ineficientemente geridos pelo grande capital, a perspectiva de Keynes sobre as nacionalizações deu suporte às posições ideológicas de rejeição da socialização da produção e, em contrapartida, ao desenvolvimento de um modelo económico de socialização do consumo¹⁰.

A socialização do consumo teve por base a tese de Keynes de que a principal alavanca do crescimento económico reside no aumento da procura. Esta tese traduz o diagnóstico de Keynes sobre as causas da grave crise eco-

9 Foi o caso da nacionalização das minas de carvão, dos transportes internos e do Banco de Inglaterra, em 1947, no Reino Unido. Estas nacionalizações implicaram o pagamento de elevadas compensações aos proprietários e a direcção de gestão dos sectores nacionalizados foi entregue a agentes do grande capital (L. Dubinsky, *Manifestações de Crise Geral do Capitalismo na Economia Inglesa*, Problemas – Revista Mensal de Cultura Política n.º 16, Janeiro de 1949, Partido Comunista do Brasil, www.marxists.org/portugues/tematicas/rev_prob/16/index.htm)

10 Socialização do consumo é um conceito que traduz o acesso dos cidadãos de todas as classes sociais a bens e serviços, designadamente através do recurso ao crédito. A aplicação deste conceito deu origem à sociedade de consumo.

nómica que se abateu sobre o mundo capitalista, no início da década de 30 do séc. XX. O problema desse diagnóstico consistiu no facto de Keynes ter desvalorizado uma das causas originais da crise de trinta, a saber, a situação de sobreacumulação de capital que levou à necessidade de destruição de parte da capacidade produtiva instalada.

Crise do Estado do *welfare state*

O modelo económico de Keynes assenta na perspectiva de um ciclo virtuoso de fluxos macro-económicos em que o aumento da procura, sustentada pelo pleno emprego, estimula os investimentos produtivos que, por sua vez, asseguram a continuidade do pleno emprego. Neste modelo, o Estado deve corrigir as ineficiências do sistema capitalista desenvolvendo políticas anti-cíclicas em caso de arrefecimento da economia, recorrendo a medidas de incentivo ao aumento da procura. No mais longo prazo, o Estado deve desenvolver uma política de investimentos públicos capazes de produzir externalidades positivas que promovam a formação de capital humano e social e o aumento da produtividade. Este ciclo virtuoso permitiria assegurar um desenvolvimento económico harmonioso e, assim, garantir as necessárias receitas públicas através dos impostos. No caso da economia atravessar uma fase cíclica depressiva o Estado podia recorrer ao endividamento público, sustentado por políticas monetárias do Banco Central, na certeza de que o relançamento da economia iria gerar um acréscimo de receitas públicas suficientes para o Estado

pode reduzir o endividamento¹¹.

Este modelo funcionou bem entre o fim da 2.^a Guerra Mundial e o final da década de sessenta, período de intensa acumulação de capital comandada pela dinâmica de crescimento do sector industrial. Esta mesma dinâmica acabou conduzindo a uma capacidade produtiva excessiva face à capacidade de absorção da produção pelo mercado, dando origem a uma crise de sobreacumulação de capital que se caracterizou pela queda de rentabilidade do capital produtivo.

Contudo, a partir de meados da década de setenta, a economia capitalista retomou uma dinâmica de crescimento induzida pelo início da revolução tecnológica na área da informação e da comunicação e assente no sector dos serviços privados e públicos. Concomitantemente, iniciou-se a desindustrialização dos países com economias capitalistas desenvolvidas que arrastou consigo o declínio da classe operária e o subsequente enfraquecimento das bases históricas do movimento sindical¹².

A desindustrialização, acompanhada pela terciarização da economia, foi inicialmente saudada pela social-democracia como um progresso civilizacional na medida em que as condições de trabalho nos sectores de servi-

11 Keynes considerava que défices públicos crónicos indiciavam uma falta de empenho dos governante em manter uma política de investimento público orientada para o pleno emprego (Kregel, J.A., *Budget deficits, Stabilisation Policy and Liquidity Preference: Keynes's post-war policy proposals*, *Keynes's Relevance Today*, pp.28-50 (1985), Macmillan

12 O Reino Unido, liderado pelo governo da Sra. Thatcher, constitui o paradigma desse processo.

ços eram muito melhores do que nos sectores industriais. Esta transição reflectiu-se no aumento da importância social, económica e política da classe média associada ao acesso a estilos e padrões de vida que consubstanciaram a concretização do objectivo “socialização pelo consumo”. No entanto, o acesso da classe média à sociedade do consumo fez-se pelo recurso ao crédito bancário, ou seja, o endividamento, devido ao facto do enfraquecimento da capacidade reivindicativa do movimento sindical ter permitido a instauração de políticas de contenção salarial.

Foi neste contexto societal que a estratégia de compromisso da social-democracia acabou favorecendo a ascensão hegemónica do capitalismo financeiro. O paradigma desse compromisso foi a aceitação da liberalização dos fluxos internacionais de capital.

Com efeito, o processo de liberalização dos fluxos internacionais de capital começou pela introdução de práticas de contabilidade e de compensações financeiras entre grupos de empresas multinacionais. Tais práticas, motivadas pela procura de ocultação de lucros e de fuga ao fisco, foram propulsionadas pelo recurso às tecnologias de informação e de comunicação (TIC), ao possibilitarem transferências de activos financeiros entre empresas do mesmo grupo à velocidade da luz assim como à criação de sociedades virtuais, de que são exemplo as *off-shore*. Estes procedimentos, desenvolvidos à escala global, puseram em cheque as políticas de controlo do fluxo internacional de capitais, tornando os países reféns de movimentos especulativos contra

as paridades cambiais das moedas nacionais, lançados a partir de finais da década de setenta. Face às dificuldades os Governos capitularam e avançaram para a desregulamentação dos sistemas financeiro e monetário. Tal desregulamentação, apresentada aos cidadãos como sendo uma medida vocacionada para atrair o capital estrangeiro indispensável ao desenvolvimento económico, retirou aos Estados o poder soberano de produzir e controlar a criação de liquidez monetária e propulsionou a capacidade dos grupos financeiros corromperem o poder político.

A destruição do *welfare state* e o ataque à Administração Pública

A destruição do *welfare state* deriva da progressiva asfixia financeira dos Estados soberanos. As causas dessa asfixia, embora diversas, têm como denominador comum a progressiva sujeição das políticas públicas aos grandes grupos capitalistas, com destaque para o capitalismo financeiro.

Os Estados são financiados quer através dos impostos, das contribuições sociais e dos lucros das empresas públicas quer através do endividamento. No caso dos impostos, a primeira grande machadada veio da fuga aos impostos das empresas multinacionais primeiro através do recurso a práticas de manipulação contabilística de receitas e despesas, depois pela deslocalização e transferência de capital para sociedades fantasmas localizadas nos *off-shore*. Estas práticas conheceram uma explosão com a utilização das novas tecnologias de comunicação, acompanhada e

facilitada pela desregulamentação financeira e monetária. Foi-se, assim, reduzindo a base de colecta de impostos, limitando-se cada vez mais às remunerações do trabalho por conta de outrem e ao consumo, enquanto as isenções de taxaço dos lucros das multinacionais passaram a ser uma prática comum sempre justificadas pelo argumento atracção do capital estrangeiro. Foi-se, assim, instituindo a concorrência entre os Estados soberanos na submissão aos interesses do grande capital.

A redução da base do imposto acarretou o decréscimo das receitas fiscais, mesmo quando os Governos procuraram remediar-lhe com o aumento da carga fiscal sobre os rendimentos dos trabalhadores por conta de outrem¹³ e sobre o consumo. Esta é a principal causa estrutural do aparecimento dos défices públicos, embora não se possa descurar alguns factores do lado da despesa, em que se destacam as despesas militares¹⁴.

Neste contexto, os Governos viram-se na contingência de recorrer ao endividamento, o que necessariamente levou a um aumento da massa monetária, com o subsequentemente aumento de pressões inflacionistas. Iniciou-

13 Eugénio Rosa, Agravamento brutal da injustiça social em 2012 atinge fundamentalmente trabalhadores e pensionistas..., www.eugeniorosa.com/sites/eugeniorosa.com/Documentos/2011/44-OE-2012-Agravamento-injustiça-fiscal.pdf, acedido em 20-4-2015

14 “Em 2004, as despesas militares mundiais atingiram 1 trilhão de dólares. Os EUA contribuem com 47% das despesas mundiais. Houve uma redução das despesas militares no fim da Guerra Fria, que culminou em 1998. Desde então as despesas voltaram a crescer. De 2002 a 2004, o aumento médio anual foi cerca de 6%, em termos reais”, in *World Military expenditures, a compilation of data and facts related to military spending, education and health*, World Council of Churches, Geneva, 2005.

-se, então, a cruzada a favor de cortes na despesa pública e contra os aumentos salariais, numa tentativa de conter a pressão inflacionista pelo lado da procura quando esta era provocada pelo lado da oferta.

Na década de setenta, a aplicação de políticas de contenção salarial e de cortes na despesa pública, entenda-se nos serviços públicos já que as críticas às despesas militares eram desconsideradas, encontraram grandes dificuldades de implementação devidas à contestação sindical e popular¹⁵ e porque a ideologia social-democrata de manutenção do welfare state ainda era dominante. Por isso, o grande capital sob a capa de mecenas e promotor do conhecimento e do debate de ideias passou a financiar universidades e investigadores nas áreas de ciências da administração e economia, cujas teses vão constituir a base ideológica do retorno ao liberalismo puro e duro do séc. XIX, mascarado de neoliberalismo.

O estabelecimento desta cooperação entre o grande capital, os políticos que o representavam e os académicos neoliberais conseguiu desenvolver uma estratégia global de demolição dos princípios que guiaram a construção dos Estados democráticos do welfare state, com a colaboração activa e militante dos meios de comunicação social, controlados e domesticados pelo financiamento do grande capital. William Niskanen (1933-2011) personifica esse tipo de alianças e a responsabilidade dos académicos na mudança política do paradigma do welfare state para o domínio o

15 Nesta década ficou célebre a luta dos mineiros britânicos e a frase de Margareth Tachter de que iria quebrar a espinha dorsal do movimento sindical.

Estado neoliberal, totalmente submetido ao grande capital.

William Niskanen, um dos principais mentores do Programa Económico do Presidente Reagan e um dos ideólogos da Teoria da Livre Escolha (Public Choice Theory), era graduado pela Universidade de Chicago (1955), onde foi discípulo de Milton Friedman, tendo vindo a ser professor na Universidade de Berkeley (1972) e na Universidade da Califórnia (1985). No início da carreira, trabalhou para a Rand Corporation como analista em política de defesa (1957) razão porque Kennedy o nomeou director de estudos do Office of the Secretary Defense, tendo trabalhado para o Secretário de Defesa Robert McNamara. Quando deixou a Administração Reagan (1985) tornou-se membro da direcção do Cato Institute.

O **Cato Institute**, fundado em 1977, é uma organização privada que se dedica à investigação em políticas públicas sob os princípios da liberdade individual, da redução da dimensão e do papel do Estado, da liberdade de mercado e da paz. O Cato Institute funciona, também, como um *think tank*, i.e. uma organização de reflexão e debate visando a resolução de problemas nos domínios da estratégia política e social, da tecnologia e do armamento. O Cato Institute é financiado por contribuições, dedutíveis de impostos, de pessoas a título individual, de fundações, de empresas e da venda de publicações.

A estratégia de ataque ao *welfare state* desencadeada pelos ideólogos neoliberais utilizou três eixos principais de argumentação: a tendência inata do Estado a um despesismo excessivo, apontado como sendo a única causa dos défices públicos; a superioridade do sector privado sobre o sector público no que concerne a eficácia, em atingir objectivos, e a eficiência, em fazer melhor com menos custos; a defesa da liberdade individual, associada ao direito de livre escolha, como direito supremo face às restrições inerentes à organização colectiva da sociedade e impostas pelo Estado.

A aplicação inter-relacional destes princípios conduziu ao progressivo desmantelamento da capacidade de intervenção do Estado, através de políticas sistemáticas de cortes na

despesa pública (à excepção das despesas de armamento, como já foi referido), à privatização de serviços públicos e à desregulamentação. É neste contexto que se desencadeou o ataque à Administração Pública.

No plano global, as teses neoliberais foram consagradas pelo Consenso de Washington¹⁶.

O Consenso de Washington consiste numa lista de 10 directivas que resultaram de uma reunião, promovida em 1989 pelo Institute for International Economics¹⁷. A reunião

16 Kanbur, Ravi (2008), *The co-evolution of the Washington Consensus and the Economic Development Discourse*, paper prepared for the 2008 Macalester International Round Table, Macalester College, St. Paul, Minnesota, oct. 2-4, 2008; accedido em www.arts.cornell.edu/ em 2/2/2015;

17 Este instituto, sediado em Washington, tornou-se célebre por promover *think tanks* sobre relações internacionais

destinou-se a avaliar a eficácia dos programas de ajustamento aplicados a países da América Latina e nela participaram o FMI, o Banco Mundial, o Banco Internacional para o Desenvolvimento (BID) e o Departamento do Tesouro dos EUA. A importância do Consenso de Washington deve-se ao facto das dez directivas terem sido adoptadas pelo FMI como guião para a orientação das políticas públicas impostas aos países em situação de endividamento excessivo. Os programas de reajuste estrutural aplicados aos países da União Europeia com dificuldades de financiamento externo, como é o caso de Portugal, reproduzem as directivas do guião do Consenso de Washington, designadamente no que concerne a disciplina fiscal, a redução das despesas do Estado com a administração pública e com os subsídios sociais, a reforma fiscal, a privatização das empresas estatais, a desregulamentação do controlo sobre os agentes económicos e a desregulamentação das relações laborais¹⁸.

A justificação do ataque à administração pública teve como suporte ideológico construções teóricas elaboradas, no decurso do séc. XX, designadamente, a Public Choice (1948-1989), a New Public Management (década de 90) e a New Public Governance, esta já no séc. XXI. A construção destas teorias foi liderada por eminentes académicos de universidades privadas dos EUA, por vezes em colaboração directa com as administrações presidenciais.

18 As outras directivas, que se referiam à liberalização do comércio externo e dos fluxos financeiros, taxas de câmbio e propriedade intelectual foram introduzidas em todos os países europeus antes da crise financeira de 2008.

A Public Choice, peça essencial no desenvolvimento das teses neoliberais, tem como pilar a ideia de que a acção governativa limita a liberdade individual, incluindo a livre iniciativa económica, porque quem paga impostos vê coarctada a capacidade de dispor totalmente dos respectivos rendimentos¹⁹. Foi a partir desta perspectiva que a Public Choice procedeu à crítica da burocracia e à discussão sobre a legitimidade do papel do Estado.

Niskanen, que foi um dos principais fundadores da crítica à burocracia, construiu essa crítica com base nas teses de Olson sobre a liberdade individual e a actuação dos grupos de interesse²⁰, a qual se pode resumir nos seguintes termos: as sociedades são dominadas por grupos que defendem os interesses dos seus membros sem tomarem em consideração o interesse colectivo. Considerando que os profissionais da administração pública constituem um grupo de interesse, Niskanen desenvolveu a teoria de maximização dos orçamentos segundo a qual "cada organização pública procura aumentar a dotação orçamental a fim de satisfazer o interesse individual dos burocratas em usufruírem de salários elevados. Em suma, a administração pública passou a ser definida como uma organização dominada por interesses egoístas, divorciada da prossecução da defesa do interesse colectivo dos cidadãos e que utiliza os recursos financeiros, provenientes dos im-

19 Olson, Mancur Jr. (1965, 2.^a ed.1971), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard, University Press

20 Olson, idem

postos, em benefício próprio”²¹.

Partindo desta construção teórica, os neoliberais passaram a contestar a legitimidade do Estado e da administração pública com a seguinte argumentação:

Se os impostos prejudicam a livre iniciativa, por impedirem os cidadãos de utilizarem os seus rendimentos do modo que acharem mais conveniente, e se os impostos servem essencialmente para alimentar uma administração pública cujo interesse consiste em maximizar os salários dos burocratas, então, há que reduzir a dimensão da administração pública (menos despesa) e limitar a intervenção do Estado na economia (mais liberdade de iniciativa) para promover o crescimento económico²².

Nos EUA, as eleições de 1992 deram o poder aos democratas que lançaram o programa de reformas Clinton-Gore, designado National Partnership for Reinventing Government Initiative (NPR). Este programa (1992-200) manteve as orientações ideológicas do Public Choice, embora tenha introduzido alguns ajustamentos. Dessa síntese resultou a teoria do New Public Management, cujo lema é “ fazer melhor e gastar menos”.

Na linha ideológica do Public Choice, um dos

21 Helena,Rato (2015), *A Administração Pública e a Política de Austeridade em Portugal*, RAEP –Revista de administração e emprego público, pp. 115-141, DGAEP – Direcção Geral da Administração e Emprego Público

22 “Só reduzindo o tamanho do Governo se pode aumentar o crescimento económico” foi o lema do Programa de Governo de Ronald Reagan (1981).

objectivos estipulados pelo programa Clinton-Gore foi a diminuição da despesa com a administração pública, tendo para isso estabelecido uma ambiciosa meta de redução do número de funcionários públicos federais. Simultaneamente, no que concerne o funcionamento dos serviços públicos, a administração Clinton-Gore procurou implementar uma gestão de tipo empresarial, substituindo o conceito de utentes dos serviços públicos pelo de clientes, recorrendo à descentralização dos serviços públicos no sentido da gestão de cada serviço passar a ser da responsabilidade das respectivas direcções e introduzindo mecanismos para promover a competitividade entre serviços, como por exemplo, fazendo depender as dotações orçamentais dos resultados obtidos²³.

Quanto à perspectiva de fazer melhor foi veiculada pela valorização do capital humano no desempenho organizacional e na utilização do princípio Value for Money²⁴ como instrumento de promoção da gestão de tipo empresarial, nos serviços públicos.

Embora, em teoria, o princípio do Value for Money se apresente como positivo na medida em que pressupõe que os serviços prestados aos cidadãos devem compensá-los da perda de liberdade pelo pagamento de im-

23 Neste âmbito, Clinton-Gore recuperavam a perspectiva das reformas introduzidas pelo Presidente Carter (Civil Service Reform Act 1978). Estas reformas promoviam a meritocracia, subordinando as promoções e a atribuição de prémios em função da avaliação do desempenho, quer de dirigentes quer de funcionários.

24 Em síntese este princípio significa que a qualidade dos serviços públicos deve ressarcir os cidadãos do dinheiro que pagam pelos impostos.

postos, na prática a sua aplicação resultou sobretudo em maiores cortes orçamentais aos serviços públicos. Com efeito, como na realidade a prestação de serviços públicos segue uma lógica que não é nem pode ser a de mercado, no Value for Money procurou-se substituir essa lógica pela avaliação de custos benefícios dos serviços prestados. O problema é que, se é relativamente fácil estimar os custos, é muito difícil senão impossível estimar os benefícios dos serviços prestados, quer porque esses benefícios só se manifestam no longo prazo (caso educação) ou não são quantificáveis (monetariamente) devido a serem imateriais (caso cultura e até saúde). Consequentemente, os gestores públicos sujeitos a termos de mandato de curto prazo, acabaram centrando-se nos custos, reduzindo o número de trabalhadores e respectivas remunerações²⁵.

A política de Clinton-Gore de redução do número de funcionários públicos federais, no quadro do Value for Money, foi também sustentada por fortes investimentos em tecnologias da informação e da comunicação (TIC), dando origem à Governance digital²⁶, ou seja, basicamente a substituição dos circuitos burocráticos de procedimentos, de informação e de atendimento, veiculados em suporte de papel, por redes em suporte digital (networks), acessíveis através da WEB.

Os potenciais de desenvolvimento abertos

25 Helena, Rato (2015), RAEP, idem

26 Milakovich, Michael E. (2011), Digital Governance: New technologies for improving Public Services and Participation, Routledge

por essa revolução tecnológica fomentaram o debate político e académico entre os que criticavam as teses programáticas do New Public Management, devido aos notórios insucessos da gestão empresarial nos serviços públicos, e os que continuavam a defender a superior eficácia da gestão privada sobre a gestão pública.

Para os críticos do New Public Management as redes digitais deviam funcionar como instrumentos facilitadores da participação dos cidadãos nas decisões políticas e na gestão pública, visando o alargamento da capacidade de poder económico e a construção de uma democracia inclusiva²⁷. Para os partidários do New Public Management a governança digital iria permitir melhorar o desempenho da aplicação dos métodos da gestão privada aos serviços públicos e desenvolver a cooperação (partnership) entre os sectores público e privado, de que são paradigma as parcerias público-privadas.

Foi, esta última, a corrente dominante no desenvolvimento da New Public Governance que tem como objectivo aumentar a intervenção dos grandes grupos económicos na gestão pública, levando à diminuição da capacidade de controlo e direcção por parte do Estado. No entanto, mesmo entre os defensores da New Public Governance vão surgindo algumas críticas²⁸ sobre as consequências da

27 Fotopoulos, Takis (2005), The multinational crisis and Inclusive Democracy, The International Journal of Inclusive Democracy, a quarterly journal published by the International Network for Inclusive Democracy

28 Koppelman, Joop (2013), Towards the New

transferência do poder do Estado para o sector privado, designadamente, a falta de transparência na gestão das parcerias público-privadas, o aumento dos custos de produção e de transacção dos bens e serviços públicos, sem que haja uma contrapartida na melhoria da qualidade dos serviços prestados. Mais recentemente, alguns académicos têm apresentado estudos que apontam os métodos de gestão da New Public Management e da New Public Governance como facilitadores do aumento da corrupção.

Epílogo – o ataque à democracia

A democracia representativa assenta num contrato social entre eleitores e eleitos, em que estes se comprometem a cumprir as políticas que levaram os cidadãos a elegê-los. Se esta condição não for respeitada, o contrato social que dá corpo à democracia fica comprometido.

Claro está que as promessas eleitorais podem não ser cumpridas devido a ocorrências não previsíveis ou a factores de ordem externa não controláveis. Neste caso, embora a base inicial do contrato social fique prejudicada, o contrato social pode manter-se se persistir a confiança dos eleitores nos eleitos, sendo para isso necessário que uma governação transparente em que os eleitos prestem contas das decisões tomadas aos eleitores.

Public Government? How can we govern the public sector in the post NPM era?, Erasmus University Rotterdam, www.igps.victoria.ac.nz/events/koppenjan/New_Public_Governance_2013.pdf; Osborne, Stephen (2011), *From the New Public Management to Public Governance*, Edward Elgar

Por definição, democracia significa o governo do povo ou, no caso da democracia representativa, o governo exercido em nome do povo para o povo. Consequentemente, o contrato social acima definido implica, também, que os decisores políticos governem de forma a garantir a satisfação dos interesses e necessidades dos cidadãos, em geral, e dos respectivos eleitores, em particular.

Depois da segunda Guerra Mundial, as necessidades básicas dos seres humanos foram consignadas como direitos fundamentais na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948-2000), a saber, liberdades e direitos políticos, direitos sociais, económicos e culturais (saúde, educação, trabalho, habitação, lazer, previdência social), direitos colectivos²⁹ (direito à paz, ao desenvolvimento, à autodeterminação dos povos, à protecção de grupos vulneráveis e à preservação do meio ambiente).

Estes direitos nunca foram denunciados pelos teóricos do New Public Management. Antes pelo contrário, as reformas implementadas à luz dessa teoria sempre foram justificadas em nome da libertação dos cidadãos da ditadura do Estado do welfare state e da burocracia da Administração Pública, para poderem desenvolver a capacidade criativa da livre iniciativa, considerada como indispensável a um desenvolvimento sustentável.

Na realidade, as reformas foram concebidas para dar o poder político às elites económi-

29 Estes últimos direitos, designados de terceira geração foram consignados através de diversas Convenções e Resoluções das Nações Unidas.

casos³⁰. Daí resultou uma subordinação das instituições democráticas, governos, parlamentos e justiça, às elites económicas e, subsequentemente, uma concentração do poder decisório em grupos sem legitimidade democrática.

Esta realidade tem-se traduzido no desinteresse dos cidadãos pela política, demonstrado através do aumento da abstenção eleitoral, num aumento dramático da concentração da riqueza nas elites económicas e, como corolário no aumento da pobreza e dos excluídos.

Para o aumento da concentração da riqueza dois factores têm desempenhado um papel crucial: a transferência de bens e fundos públicos para os grupos económicos, através de privatizações e diversas formas de quasi-privatizações³¹, em que os lucros ficam para os privados e os custos para o Estado, mas, também, pelo aumento da corrupção.

Só muito recentemente começaram a surgir estudos de avaliação do impacto das reformas neoliberais sobre a corrupção. Contudo, as conclusões a que se tem chegado são bastante semelhantes, a saber: a alienação do poder de controlo público favorece o uso discricionário do dinheiro público por um grande

30 Fotopoulos, Takis, *The multidimensional crisis and Inclusive Democracy*, *The International Journal of Inclusive Democracy*, 2009

31 “Introdução mascarada de formas de gestão privada, tais como, autonomia de gestão dos serviços públicos, financiamento público em função dos resultados, recurso a financiamentos privados, parcerias público-privadas”, Rato, Helena, *Contra-reforma da Administração Pública portuguesa pela mão da troika*, Seara Nova N.º 1725, Outono/2013

e diversificado número de actores que operam através de redes opacas, cujo objectivo consiste na maximização de lucros privados; o desenvolvimento do procurement³² é uma das actividades mais sujeitas à corrupção, devido aos vultuosos montantes envolvidos, e os principais sectores vítimas deste tipo de actuação são a saúde, o ambiente e a energia; o desenvolvimento das parcerias público-privadas tem aumentado a promiscuidade entre políticos e empresários, favorecendo o desenvolvimento de uma cultura de conivência e de compromisso, propiciadora da corrupção.

Segundo Dieter Grunow³³, na Alemanha os casos conhecidos de corrupção registaram uma taxa de crescimento de 700%, desde o início das reformas assentes nas teses do New Public Management, isto é, desde 1996. Também a OCDE, organização que contribuiu para a promoção de reformas no âmbito daquelas teses, lançou recentemente um estudo³⁴ alertando para o facto da corrupção no sector público prejudicar a eficiência dos serviços públicos, minar a confiança nas instituições públicas e aumentar o custo das transacções públicas. Nesse estudo, a OCDE afirma que a falta de transparência do lobbying praticado nos sectores financeiro, de

32 Isto é, a aquisição de bens e serviços pelo sector público, junto do sector privado, quer através de concursos quer por ajuste directo

33 Grunow, Dieter, *New Public Management Reform and Corruption in Germany*, comunicação apresentada no painel Funções e Disfunções da Corrupção, na conferência da ECPR (European Consortium for Political Research), realizada em Postdam, em 2009.

34 *Fighting Corruption in the public sector*, OCDE, 2015

seguros e imobiliário foi uma das principais causas da crise financeira desencadeada nos EUA, em 2008.

Em suma, a contradição sistémica do modelo social-democrata que induziu a uma política de compromisso com o grande capital e está na origem da crise de financiamento do welfare state, resultou na captura do Estado por interesses privados, tornando obsoleta a manutenção de uma administração pública com capacidade de intervenção.

Este processo de perversão da democracia representativa, que inclui o desmantelamento da administração pública, foi sendo apresentado aos cidadãos como promotor do desenvolvimento sustentado, como defensor quer das liberdades individuais e favorável a uma justiça equitativa, por premiar os melhores. Uma tão grande e duradoura mistificação foi possível porque apoiada por teses pretensamente científicas, veiculadas à saciedade e sem contraditório pelos mass media, começa a perder credibilidade.

Mas, à medida que os cidadãos se vão apercebendo da realidade, os usurpadores do poder põem em marcha políticas de controlo e de opressão para impedir que os povos reconquistem a liberdade perdida. O caso da Grécia é disso um óbvio testemunho.