

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

**ENTRE A ADMINISTRAÇÃO E A POLÍTICA:  
Os desafios da gestão pública democrática**

**ANA PAULA PAES DE PAULA**

Tese de Doutorado em Ciências Sociais  
apresentada ao Departamento de Ciência Política do  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da  
Universidade Estadual de Campinas, sob a  
orientação do Prof. Dr. Reginaldo Carmelo Corrêa  
de Moraes.

Este exemplar corresponde a versão final  
defendida e aprovada pela Comissão  
Julgadora em 24/02/2003.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Reginaldo Carmelo Corrêa de Moraes (orientador)

Prof. Dr. Ricardo Luiz Coltro Antunes

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Prof. Dr. Fernando Cláudio Prestes Motta

Profa. Dra. Maria Ceci Araujo Misoczky

Prof. Dr. Thomaz Wood Júnior (suplente)

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa (suplente)

Fevereiro/2003  
Campinas, SP

**UNICAMP**  
**BIBLIOTECA CENTRAL**  
**SEÇÃO CIRCULANTE**

UNIDADE	Be
º CHAMADA	P281e
EX	
OMBO BCI	53199
ROC.	124103
C	<input type="checkbox"/>
D	<input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	17/10/03
º CPD	

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH-UNICAMP

CM00182268-1

**P 281 e** Paula, Ana Paula Paes de  
Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática / Ana Paula Paes de Paula . - - Campinas, SP : [s. n.], 2003.

**Orientador:** Reginaldo Carmelo Corrêa de Moraes.  
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Administração pública. 2. Democracia. 3. Políticas públicas. 4. Teoria da organização. I. Moraes, Reginaldo Carmelo Corrêa de. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

5271111

**Para Maurício Tragtenberg**

## AGRADECIMENTOS

Foram quase cinco anos de muitos encontros e desencontros. Uns dias alegres com o trabalho que tomava corpo e outros angustiados, com a sensação de que a tese parecia algo interminável. Apesar disso, o esperado dia chegou: hoje posso dizer que encerrei mais uma etapa da minha vida acadêmica.

Gostaria de registrar aqui meus agradecimentos a todos que me acompanharam nesta trajetória. Em primeiro lugar, expresso minha gratidão à FAPESP e ao meu orientador Reginaldo Carmelo Corrêa de Moraes, que me conduziu com generosidade e compreensão ao término deste trabalho. Explicito ainda minha dívida intelectual com os professores Maurício Tragtenberg (*in memorian*), Fernando Tenório, Thomaz Wood Júnior e Fernando Cláudio Prestes Motta.

Contribuições também vieram da professora Evelina Dagnino, que orientou o projeto desta tese e do “Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática”: Ana Cláudia Teixeira, Carla Cecília Almeida da Silva, Luciana Tatagiba, Lígia Lüchmann, Maria do Carmo Carvalho, Regina Laisner e Sérgio Resende Carvalho. Agradeço ainda aos meus interlocutores do campo dos estudos críticos da administração: Alexandre Faria, Eduardo Davel, José Henrique Faria, Hivy Damásio Araújo Mello, Maria Ceci Misoczky e Rafael Alcadipani.

Finalizando, expresso meu carinho pelas minhas fontes de afeto: Nezinha (*in memorian*), Cida, Waldemar, Lígia, Luciano e Vera. E deixo registrada minhas saudades dos amigos que perdi de vista nos descaminhos da vida e a minha felicidade pelos que acabaram de chegar.

## RESUMO

Neste trabalho, colocamos em questão o caráter inovador e democrático da nova administração pública. Nosso objetivo é discutir os limites deste modelo de gestão e também identificar alternativas de investigação que apontem para a construção de uma gestão pública democrática. Para isto, examinamos as raízes deste modelo de gestão e analisamos a experiência brasileira.

Nossa tese central é que a nova administração pública mantém a dicotomia entre a política e a administração, pois adere a uma dinâmica administrativa que reproduz a lógica centralizadora das relações de poder e restringe o acesso dos cidadãos ao processo decisório. Além disso, o seu grau de inovação é questionável porque este modelo tende a imitar as idéias e práticas da gestão empresarial, desviando-se da elaboração de alternativas administrativas adequadas para o setor público.

Tomando esta tese como referência, focalizamos o caso brasileiro, cuja recente reforma do Estado se organizou em torno de duas orientações políticas: 1) a vertente “gerencial”, que, inspirando-se no movimento internacional pela reforma do Estado, implementa a administração pública gerencial; e 2) a vertente “alternativa”, que busca novas formas de organização e administração do Estado para construir uma administração pública popular.

Para abordar a tese deste trabalho, realizamos um balanço e avaliação crítica da nova administração pública. Analisamos também os antecedentes e as características das vertentes identificadas no caso brasileiro, lançando hipóteses e questões a serem aprofundadas pelos pesquisadores.

## ABSTRACT

On this work put in question the novel and democratic aspects of the new public administration. Our purpose is to discuss the boundaries of such administration and also to identify the investigatory alternatives whose lead the way to build up the democratic public managerial. Therefore, we have examined the roots of managerial model and we analysed the Brazilian experience.

The main focus of this thesis is that the new public administration maintains a dichotomy between politics and administration, as it adheres to an administrative dynamic that reproduces the centralized logic of the power relationships whereas it retrains the citizens' access to the decision-making process. Furthermore its degrees of innovation is questionable because said model has a tendency of imitating the ideas and practices of the business administration turning down the development of administrative alternatives adequate for the public sector.

Based upon such thesis we focuses on the Brazilian case whose recent State reform has organized itself around two political orientations: 1) the managerial current which, inspired by the international movement for the reform of the State, implements the managerial public administration; and 2) the "alternative" current that searches for new forms of organization and administration of the State in order to build a popular public administration.

To reach the core of this thesis we have made a critical evaluation and measured the new public administration. We also analysed the two currents precedents and characteristics that we have identified in the Brazilian case which enable us to launch hypotheses and questions to be pursued by other researchers.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>p.1</b>
<b>CAPÍTULO I – A EDIFICAÇÃO DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA...</b>	<b>p.5</b>
1.1. Bases Teóricas.....	p.6
1.1.1. O pensamento neoliberal.....	p.6
1.1.1.1. Escola Austríaca.....	p.8
1.1.1.2. Escola de Chicago.....	p.9
1.1.1.3. <i>Mont Pelerin Society</i> .....	p.11
1.1.2. A teoria da escolha pública.....	p.13
1.1.2.1. Escola de Virgínia.....	p.13
1.1.2.2. <i>Agency theory</i> .....	p.15
1.2. Os subsídios dos movimentos neoconservadores.....	p.16
1.2.1. Reino Unido.....	p.17
1.2.2. Estados Unidos.....	p.21
1.3. A crise do Estado e a inserção do gerencialismo.....	p.22
1.3.1. A crise do fordismo e da social-democracia.....	p.23
1.3.2. O movimento empreendedorista.....	p.26
1.4. Um novo modelo de gestão pública.....	p.29
1.4.1. As características do modelo britânico.....	p.29
1.4.2. A difusão do modelo britânico.....	p.32
1.4.2.1. Austrália .....	p.32
1.4.2.2. Nova Zelândia.....	p.34

<b>CAPÍTULO II – A CONTRIBUIÇÃO DO MOVIMENTO “REINVENTANDO O GOVERNO”</b> .....	p.37
2.1. O movimento gerencialista.....	p.38
2.1.1. Crítica das organizações burocráticas e difusão da cultura do <i>management</i> .....	p.38
2.1.2. Os “modismos” gerenciais.....	p.43
2.1.2.1 Administração da qualidade total.....	p.44
2.1.2.2. Reengenharia.....	p.47
2. 2. O movimento “reinventando o governo”.....	p.49
<b>CAPÍTULO III – A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENTRE A TERCEIRA VIA E A GOVERNANÇA PROGRESSISTA</b> .....	p.55
3.1. Críticas às reformas neoconservadoras.....	p.56
3.1.1. Reino Unido.....	p.56
3.1.2. Estados Unidos.....	p.57
3.1.3. A “fantasia” do livre-mercado.....	p.59
3.2. Terceira Via.....	p.61
3.2.1. A visão de Anthony Giddens.....	p.63
3.2.2. Terceira Via e Neoliberalismo.....	p.69
3.3. Governança Progressista.....	p.72

<b>CAPÍTULO IV – UM MODELO DE GESTÃO EM CRISE.....</b>	<b>p.77</b>
4. 1. Críticas à nova administração pública.....	p.78
4.1.1.Limites da nova administração pública.....	p.78
4.1.2. Incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público.....	p.79
4.2. Defesa da nova administração pública.....	p.80
4.2.1. A orientação para o serviço público.....	p.81
4.2.2. <i>Management versus</i> Administração.....	p.83
4.3. Gerencialismo: Uma crítica de seu modelo organizacional e de suas formas de gestão.....	p.87
4.3.1. “Burocracia Flexível” e Estado Gerencial.....	p.90
4.3.1.1. Organização pós-Burocrática?.....	p.90
4.3.1.2. A “Burocracia Flexível”.....	p.93
4.3.1.3. O Estado Gerencial.....	p.96
4.3.2. Crítica das panacéias gerenciais.....	p.97
4.3.2.1. O papel dos “gurus” do <i>management</i> .....	p.97
4.3.2.2. Os limites dos “modismos” gerenciais.....	p.99
4.4. A crise da nova administração pública.....	p.102
<b>CAPÍTULO V – ANTECEDENTES DA REFORMA DOS ANOS 90 NO BRASIL.....</b>	<b>p.105</b>
5.1. Patrimonialismo, autoritarismo e tecnocracia.....	p.106
5.2. A emergência do desenvolvimento dependente e associado.....	p.109
5.3. O Consenso de Washington.....	p.115
5.4. Anos 90: a vertente “gerencial” e a vertente “alternativa”.....	p.120

<b>CAPÍTULO VI – A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....</b>	<b>p.123</b>
6.1. Raízes da nova administração pública brasileira.....	p.123
6.1.1. A aliança social-liberal.....	p.124
6.1.2. A “novíssima” dependência.....	p.129
6.1.3. O consenso pragmático.....	p.133
6.1.3.1. A abordagem da crise fiscal.....	p.133
6.1.3.2. A “esquerda moderna”.....	p.135
6.2. A Reforma e a Administração Pública Gerencial.....	p.137
6.2.1. A Reforma Gerencial.....	p.137
6.2.1.1. “Atividades exclusivas” do Estado .....	p.139
6.2.1.2. “Atividades não exclusivas” do Estado.....	p.142
6.3.1. A Administração Pública Gerencial.....	p.143
6.3.1.1. Objetivos e características.....	p.144
6.3.1.2. Programas administrativos.....	p.145
 <b>CAPÍTULO VII – UMA CRÍTICA DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA.....</b>	 <b>p.149</b>
7.1. Alguns limites da Administração Pública Gerencial.....	p.150
7.2. Uma administração pública democrática?.....	p.156
7.2.1. A centralização do processo decisório.....	p.157
7.2.2. O resgate do ideal tecnocrático.....	p.160
7.2.3. Uma inserção social limitada.....	p.164
7.3. A crise da aliança social-liberal.....	p.166

<b>CAPÍTULO VIII – A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POPULAR.....</b>	<b>p.171</b>
8.1. A aliança popular-nacional.....	p.171
8.2. A Administração Pública Popular.....	p.177
8.2.1. Uma nova visão do desenvolvimento.....	p.178
8.2.2. Uma concepção participativa e deliberativa de democracia.....	p.179
8.2.3. Uma reinvenção político-institucional.....	p.181
8.2.3.1. Fóruns Temáticos.....	p.183
8.2.3.2. Conselhos Gestores de Políticas Públicas.....	p.186
8.2.3.3. Orçamento Participativo.....	p.187
8.2.4. Um novo tipo de gestor público.....	p.192
8.3. Algumas questões para reflexão.....	p.195
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>p.197</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>p.201</b>

A democracia está sempre “ad-venire”, justamente porque nunca sacrifica a opacidade da fricção e do conflito à utopia de uma transparência absoluta. A democracia não se aproveita de um clima temperado, nem de uma luz perpétua e uniforme, justamente porque se nutre daquela *paixão do desencanto* que mantém unidos - numa tensão irresolúvel - o rigor da forma e a disponibilidade em acolher “hóspedes inesperados”.

**Giacomo Marramao**

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, transformações econômicas e sociais trouxeram a reforma do Estado e de sua administração para o centro da agenda política de diversos países. Neste contexto, mudanças foram realizadas na forma de organizar o Estado e gerir a economia nacional, mas a evolução das práticas administrativas em direção ao interesse público e à democracia ainda permanece um desafio.

Os pesquisadores continuam buscando um diálogo entre a administração e a ciência política, mas enfrentam dificuldades, pois estes dois campos do conhecimento tendem a se distanciar. Historicamente voltada para soluções técnicas, a administração enfatiza mais os aspectos instrumentais da gestão do que os sócio-políticos: focaliza-se a eficiência dos processos gerenciais e delega-se a análise dos seus impactos para a ciência política.

O resultado tem sido um descompasso entre as dimensões que consideramos fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática:

- 1) a dimensão econômico-financeira, que se relaciona com os problemas do âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária;
- 2) a dimensão institucional-administrativa, que abrange os problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, como as dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais e a questão da profissionalização dos servidores públicos para o desempenho de suas funções;

3) a dimensão sócio-política, que compreende problemas situados no âmago das relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão.

Devido à dicotomia entre a política e a administração há uma tendência a se relegar a dimensão sócio-política para segundo plano. Em consequência, a gestão pública enfrenta barreiras para evoluir na direção de uma abordagem mais democrática.

Por outro lado, a administração pública vem se mantendo subordinada à administração de empresas, pois esta assumiu uma posição hegemônica na produção do conhecimento administrativo. Uma vez que a gestão do setor privado se volta predominantemente para os resultados, a democratização e o interesse público acabam perdendo terreno para a eficiência técnica. Este caráter subsidiário da administração pública dificulta o desenvolvimento de um saber técnico que seja adequado às suas especificidades e que também contemple os aspectos políticos.

Durante boa parte do século XX, a busca de uma diferenciação entre a gestão empresarial e a gestão pública estava presente nos domínios acadêmicos e governamentais. Entretanto, a partir da década de 1970, a tentativa de adaptar os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o setor público começou a se tornar preponderante. Esta visão alcançou o seu auge nos anos 80 com a emergência da **nova administração pública** (*new public management*). Pelo tratamento do provimento dos serviços públicos como um negócio e pela inserção da lógica empresarial no setor público, a nova administração pública também ficou conhecida como **administração pública gerencial**.

Surgida em uma época em que a sociedade começou a requisitar o espaço tomado pelo Estado na gestão do interesse público, a nova administração pública absorveu a seu modo um discurso que enfatiza a democracia, a participação e a dimensão sócio-

política da gestão. Combinando este discurso com propostas práticas para a administração do Estado, este modelo de gestão se tornou uma referência para os recentes processos de reforma.

Neste trabalho, colocamos em questão o seu caráter inovador e democrático. Nosso objetivo é discutir os limites da nova administração pública e também identificar alternativas de investigação que apontem para a construção de uma gestão pública democrática. Para isto, examinamos as raízes deste modelo de gestão e analisamos a experiência brasileira.

A tese central deste trabalho é que a nova administração pública mantém a dicotomia entre a política e a administração, pois adere a uma dinâmica administrativa que reproduz a lógica centralizadora das relações de poder e restringe o acesso dos cidadãos ao processo decisório. Além disso, o seu grau de inovação é questionável porque este modelo tende a imitar as idéias e práticas da gestão empresarial, desviando-se da elaboração de alternativas administrativas adequadas para o setor público.

Tomando esta tese como referência, focalizamos o caso brasileiro, cuja recente reforma do Estado se organizou em torno de duas orientações políticas: 1) a vertente “gerencial”, que, inspirando-se no movimento internacional pela reforma do Estado, implementa a administração pública gerencial; e 2) a vertente “alternativa”, que busca novas formas de organização e administração do Estado para construir uma administração pública popular.

Analisando os antecedentes e as características destas vertentes, formulamos duas hipóteses:

1) a vertente “gerencial” não foi bem sucedida na abordagem da dimensão sócio-política, pois seu foco na nova administração pública dificultou a democratização do Estado brasileiro. Questões que envolvem as relações entre o Estado e a sociedade não foram suficientemente tratadas, de modo que permaneceram as características centralizadoras e autoritárias que marcaram a história político-administrativa do país;

2) a vertente “alternativa” busca construir e implementar um projeto político capaz de subverter o padrão autoritário das relações entre o Estado e a sociedade. Guardados alguns limites, a tentativa de inserir a dimensão sócio-política em suas experiências de gestão está abrindo possibilidades para a renovação das instituições políticas e da dinâmica administrativa.

Para abordar a tese deste trabalho, nos capítulos I a IV realizamos um balanço e avaliação crítica da nova administração pública. A discussão das hipóteses é feita nos capítulos V a VIII através do estudo do caso brasileiro. Partindo destas análises, sugerimos caminhos para se repensar a dimensão sócio-política da gestão, além de apontar questões a serem aprofundadas pelos pesquisadores.

# CAPÍTULO I

## A EDIFICAÇÃO DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No presente capítulo, abordamos os antecedentes e as bases teóricas da nova administração pública. Para isto, analisamos os movimentos neoconservadores que se desenvolveram no Reino Unido e nos Estados Unidos, pois estes deram origem aos modelos de reforma e gestão do Estado que sustentam a nova administração pública.

Neste processo de análise, enfatizamos os elementos que contribuíram para a formação do pensamento neoconservador: o pensamento neoliberal, a teoria da escolha pública e a atuação dos *think tanks*. Em seguida, apresentamos o “pano de fundo” que favoreceu a disseminação desta nova abordagem de administração pública: a crise do keynesianismo e o movimento empreendedorista. Finalizando o capítulo, abordamos as características do modelo britânico e discutimos sua difusão na Austrália e na Nova Zelândia.

Ao longo deste capítulo, constatamos que os movimentos neoconservadores buscaram aumentar a eficiência do Estado se baseando nas propostas neoliberais e nas recomendações da teoria da escolha pública. No contexto da crise do Estado, estas visões se somaram ao movimento gerencialista e geraram uma abordagem de reforma e gestão do Estado que converteu as idéias, os valores e as práticas cultivadas no domínio da administração de empresas em um referencial para o setor público.

Partindo destas análises, argumentamos que a interligação de tais fatores resultou na construção de um novo modelo de reforma e gestão do Estado: a nova administração pública (*new public management*).

## **1.1. BASES TEÓRICAS**

Nesta seção, discutimos as correntes de pensamento que orientaram a construção da nova administração pública e que constituem a base dos movimentos neoconservadores: o pensamento neoliberal e a teoria da escolha pública. Vale ressaltar que faremos inicialmente uma abordagem descritiva, pois a crítica destas vertentes foi reservada para os próximos capítulos.

### **1.1.1. O PENSAMENTO NEOLIBERAL**

A literatura sobre o movimento neoconservador evidencia que ele está diretamente relacionado com alguns dilemas do pensamento político liberal, como por exemplo, os motivos que levaram os homens a atribuírem a um corpo neutro de legisladores e administradores a incumbência de preservar a comunidade dos perigos e de proteger os seus direitos.

A questão da fundação do Estado foi considerada central por Thomas Hobbes, John Locke e outros pensadores clássicos. Alguns deles também se preocuparam em discutir a essência do comportamento humano e advogaram uma concepção utilitarista: o homem como um agente autônomo, calculista e racional que realiza trocas maximizando os seus interesses egoístas.

Os princípios justificadores da fundação do Estado e o utilitarismo permearam o pensamento liberal durante todo o século XVIII. No livro *The wealth of the nations* (1776) o economista britânico Adam Smith prossegue com a doutrina da atuação limitada do Estado e consolida as bases do pensamento liberal clássico. De acordo com este pensamento, as funções do Estado seriam basicamente três: manter a segurança interna e externa, garantir o cumprimento dos contratos e prestar serviços essenciais de utilidade pública.

No que se refere à administração da economia, o pensamento liberal defende o *laissez-faire*, ou não-intervenção do Estado, e aposta na existência de uma “mão invisível” do mercado que realiza uma alocação ótima de recursos. Na visão dos liberais, o mercado estimula o justo reconhecimento da iniciativa criadora e promove a eficiência, a justiça e a riqueza, pois tem virtudes organizadoras e harmonizadoras. Estas idéias alimentaram a expansão do capitalismo no ocidente e influenciaram os economistas e pensadores neoclássicos (HUNT, 1981 [1978]).

No início do século XX, o capitalismo se agigantava e alcançava sua fase monopolista, caracterizada pela concentração industrial e a constituição de monopólios empresariais em escala mundial, bem como pela expansão imperialista dos países hegemônicos. Esta expansão também foi permeada por crises econômicas cíclicas que prenunciavam o grande *crash* de 29. Como a teoria neoclássica sequer previa estas crises, suas premissas não intervencionistas começaram a ser questionadas.

Foi neste contexto que John Maynard Keynes realizou uma detalhada reavaliação do pensamento neoclássico e elaborou alternativas às políticas econômicas liberais vigentes. Entre suas recomendações figurava uma significativa ampliação da intervenção estatal e dos gastos governamentais para estimular o crescimento econômico, gerar empregos e promover o bem-estar social.

A doutrina keynesiana foi reforçada pela implementação destas medidas através do *New Deal* promovido por Theodore Roosevelt e também pelas experiências dos governos europeus nos pós-guerra. Este ideário consolidou a crença de que as crises capitalistas são contornáveis quando o governo mantém o pleno emprego da economia, usando corretamente seu poder de tributar, empregar e despender recursos.

### 1.1.1.1. ESCOLA AUSTRIACA

Enquanto Keynes buscava soluções para a crise gerada pelo *laissez-faire*, o economista austríaco Ludwig Von Mises continuava repudiando qualquer tipo de intervenção no mercado (GRAY, 1988 [1986] e COCKETT, 1995). Durante as décadas de 1920 e 1930, o economista publicou vários trabalhos reafirmando as teses neoclássicas<sup>1</sup> e fundou o *Austrian Institute for Business Cycle Research* na Universidade de Viena, contratando Friedrich August Von Hayek como seu assistente.

Em 1931 seu assistente deixou a Áustria para trabalhar no Reino Unido como professor da *London School of Economics*. Durante a década de 1930, Friedrich Hayek e Lionel Robbins dirigiram a Escola e reforçaram a corrente econômica liberal. Entre 1930 e 1945, Hayek e Von Mises polarizaram a oposição ao coletivismo – também conhecido como planificação da economia – que era praticado por todos os países que identificavam na intervenção estatal<sup>2</sup> uma forma de desenvolvimento econômico.

No final da Segunda Guerra Mundial, ambos publicaram obras nas quais defendiam o livre-mercado e criticavam a primazia do Estado na direção da economia. Von Mises escreveu dois livros – *Omnipotent Government* (1944) e *Bureaucracy* (1944) – e Hayek publicou *The road to serfdom* (1944). Karl Popper, outro intelectual austríaco que lhes foi contemporâneo, também fez suas contribuições ao movimento publicando *The open society and its enemies* (1943) e *The poverty of historicism* (1944/1945). Com um estilo polêmico, o livro de Hayek foi o que mais se destacou e

---

<sup>1</sup> O livro *A critique of interventionism* (1929) é um dos que mais se destacam neste conjunto de trabalhos.

<sup>2</sup> Para Hayek (1990 [1944]) a planificação da economia, ou coletivismo, é uma característica dos países alinhados com as visões keynesianas, mas o autor tende a enfatizá-la como o núcleo da organização econômica nazista e stalinista. Este é o seu ponto de partida para relacionar a planificação econômica e o autoritarismo político e propor o livre-mercado como alternativa.

também conseguiu alcançar um maior número de leitores, pois teve em 1945 uma versão condensada publicada na revista *Reader's Digest*.

Neste livro, Hayek (1990 [1944]) dirige uma crítica ao coletivismo praticado nos regimes totalitários e ao trabalhismo britânico e sugere a economia de livre-mercado como um caminho para reconstituir os regimes democráticos e restaurar a liberdade<sup>3</sup>. Para isto, argumenta que a instabilidade do capitalismo se deve ao “excesso de governo” e afirma que o Estado deveria se restringir à segurança e defesa dos interesses individuais.

#### **1.1.1.2. ESCOLA DE CHICAGO**

Esta visão racionalista da teoria econômica e do homem orienta o “neoliberalismo” que se desenvolveu a partir dos anos 30 na Europa e nos Estados Unidos. Entre os europeus se destacavam os representantes da Escola Austríaca como Von Mises e Hayek. Nos Estados Unidos, Milton Friedman e seus seguidores inauguraram a corrente de pensamento que ficou conhecida como Escola de Chicago e que se diferencia por criar uma abordagem empírica para o neoliberalismo – o monetarismo.

O monetarismo consiste em um conjunto de políticas econômicas que se opõe ao keynesianismo e que foi aplicado pelos governos alinhados com o livre-mercado a partir da década de 1980. Para os monetaristas, a política fiscal, baseada na tributação e nos gastos governamentais, estimula a demanda por produtos e, conseqüentemente, segundo a lei da oferta e procura, os preços se elevam e geram inflação.

---

<sup>3</sup> Vale ressaltar que, em relação à questão da liberdade, Hayek rejeita a visão positiva que implica no direito humano de participar em qualquer decisão coletiva. Para os pensadores neoclássicos (GRAY, 1988 [1986]) liberdade não é sinônimo de auto-realização, não se confunde com o poder de atuar e não é o mesmo que autonomia, ou seja, não tem um sentido emancipatório. Baseados nestas mesmas premissas, os pensadores neoclássicos também advogam que cada indivíduo ou família deveria ser livre para atuar em função de seus interesses como se fosse uma “pequena indústria” ou um “empreendimento”.

Existem algumas variantes de monetarismo, mas para efeitos deste estudo nos deteremos apenas nas crenças básicas de um economista monetarista (THOMPSON, 1990):

- o controle da oferta de dinheiro promove a regulação da economia, pois os fatores monetários são centrais no funcionamento dos mercados;
- os mercados alocam e distribuem eficientemente os recursos econômicos; assim, a inflação não é resultado de determinantes reais, mas um fenômeno meramente monetário;
- o gasto público gera débitos estatais que estimulam a emissão de moeda para manter as condições de crédito, aumentando a oferta de dinheiro e perturbando o ritmo natural do mercado.

Na visão dos monetaristas, os governos deveriam abandonar as medidas keynesianas e adotar o controle monetário para evitar a inflação e a recessão econômica. Para isto, os monetaristas recomendam lastrear toda a moeda corrente e, em seguida, controlar sua oferta. As autoridades monetárias então emitiriam o dinheiro a taxas anuais constantes mínimas, apenas para corrigir as oscilações de preços. Com estas medidas, manteriam um estoque fixo de moeda, supostamente equilibrando a economia e evitando a inflação.

As bases do monetarismo foram lançadas por Milton Friedman e podem ser verificadas no livro que sintetiza seu pensamento: *Capitalism and Freedom* (1962). Friedman trabalhou em órgãos de planejamento governamental dos Estados Unidos durante as décadas de 1930 e 1940. Em 1946 se tornou professor da Universidade de Chicago, após ter concluído seu doutorado na Universidade de Columbia.

Em seu trabalho, o autor (FRIEDMAN, 1982 [1962]) recupera as teses neoclássicas e reafirma que o Estado só deveria intervir para determinar e arbitrar as regras do jogo,

protegendo a liberdade dos indivíduos, preservando a lei e a ordem, fazendo valer os contratos e mantendo os mercados competitivos.

Seguindo a mesma linha de raciocínio de Hayek, o economista considera que a interferência do Estado no sistema de mercado fere a liberdade de escolha do indivíduo. Assim, Friedman se posiciona contra as políticas de subsídios e incentivos fiscais e ressalta os inconvenientes dos programas assistenciais (seguro social, programas de habitação, saúde...), que, ao seu ver, são injustos e ineficazes.

#### 1.1.1.3. *MONT PELERIN SOCIETY*

Entre o final da década de 1940 e o início da década de 1970, período em que as idéias de Keynes foram hegemônicas, os neoliberais constituíam uma voz destoante e marginal. Apesar disso, o novo movimento liberal ganhava contornos cada vez mais definidos. Em 1947 nascia na Suíça a *Mont Pelerin Society*, que foi criada com o objetivo de centralizar os esforços dos intelectuais defensores do livre-mercado espalhados pelo mundo.

Três centros de pensamento se destacaram na formulação e consolidação desta sociedade (COCKETT, 1995): 1) a *London School of Economics*; 2) a Escola Austríaca, representada por Hayek, Mises e Pooper e; 3) a Escola de Chicago, constituída em torno de Milton Friedman.

Apesar do movimento neoliberal partilhar de um mesmo conjunto de idéias sobre o Estado e a administração da economia, ele também apresentava algumas divergências internas, que ficaram evidentes nas reuniões da *Mont Pelerin Society*. A principal delas era a visão de Hayek sobre a necessidade de alguma intervenção do Estado para criar as condições de livre-mercado, uma vez que isto poderia evitar a constituição de monopólios e as crises cíclicas. Com esta ressalva, Hayek questiona o *laissez faire*

total proposto por alguns economistas clássicos e gera reações de seus colegas mais ortodoxos como Von Mises, mas conquista a simpatia de Friedman.

Esclarecendo um pouco mais estas divergências, Green (1987) argumenta que a nova direita, estabelecida no Reino Unido e nos Estados Unidos, gerou dois grupos politicamente distintos: os anarco-liberais e os neoliberais. O primeiro grupo recorre ao liberalismo puro do século XVII e defende um Estado mínimo para manter a lei, a ordem e a segurança dos cidadãos.

Já os neoliberais, como Hayek e Friedman, não defendem exatamente um Estado mínimo, mas um Estado suficiente para cumprir quatro objetivos: 1) proteger os cidadãos dos potenciais inimigos; 2) garantir que cada cidadão seja auto-suficiente para o seu desenvolvimento; 3) manter uma estrutura que possibilite uma competição e uma cooperação eficientes entre os homens, viabilizando o bom funcionamento do livre-mercado; e 4) criar um ambiente seguro para os cidadãos, garantindo não a igualdade material, mas as condições de competição, ou seja, o acesso aos recursos que todos necessitam para competir.

Esta visão se tornou predominante na *Mont Pelerin Society* com o intenso intercâmbio entre a Escola Austríaca e a de Chicago<sup>4</sup> entre os anos 50 e 70 (COCKETT, 1995). A importância da mesma reside em sinalizar que o neoliberalismo estabelece um papel para o Estado que implica em reduzir sua intervenção no funcionamento do setor privado e da sociedade, mas ao mesmo tempo mantê-la para garantir a existência do livre-mercado.

---

<sup>4</sup> Em 1950 Hayek se tornou professor da Universidade de Chicago e permaneceu junto aos monetaristas até os anos 60. Friedman, por sua vez, passou uma pequena temporada no Reino Unido (1952-1953) atuando como professor visitante em Cambridge. Na década de 1970, momento em que as idéias neoliberais começaram a ganhar espaço na vida política e econômica de alguns países, ambos foram laureados com o prêmio Nobel na área de Economia: Hayek em 1974 e Friedman em 1976.

### **1.1.2. A TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA**

Enquanto os neoliberais reforçavam suas visões sobre a eficiência do mercado em relação ao Estado, os teóricos da escolha pública elaboravam análises que sustentariam a crítica da burocracia do Estado. O número de adeptos desta teoria cresceu muito durante a década de 1980 (DUNLEAVY, 1991), sendo, portanto, bastante difícil cobrir adequadamente toda a literatura e idéias produzidas na área.

Diante desta limitação, focalizaremos aqui apenas os conceitos fundamentais para a compreensão e análise de nosso objeto de estudo, enfatizando as premissas da teoria da escolha pública em relação ao comportamento dos burocratas públicos e ao papel do Estado.

De um modo geral, a teoria da escolha pública se caracteriza por aplicar princípios econômicos para explicar temas que preocupam os cientistas políticos (MUELLER, 1989): a teoria do Estado, as regras eleitorais, o comportamento dos eleitores, os partidos políticos e a burocracia. Além de transferir princípios da economia para o campo da política, a teoria da escolha pública partilha do postulado comportamental básico da economia neoclássica: o utilitarismo humano nas interações econômicas, sociais e políticas.

#### **1.1.2.1. ESCOLA DE VIRGÍNIA**

Em seu estudo sobre o assunto, Udehn (1996) demonstra que as raízes da teoria da escolha pública se encontram nos trabalhos pioneiros de Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942) e Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values* (1951). Na visão de Schumpeter, a política e os políticos não estão necessariamente voltados para o bem comum. Arrow, por sua vez, defende que há barreiras lógicas que impedem que as preferências individuais sejam ordenadas na direção do interesse coletivo.

Ambos prepararam o terreno para Anthony Downs que, no livro *Theory of Democracy* (1957), concorda com o pressuposto utilitarista, argumentando que os políticos buscam realizar seus interesses privados. Em seguida, James Buchanan e Gordon Tullock publicam o livro *The Calculus of Consent* (1962) no qual apresentam a teoria da escolha pública da tomada de decisões políticas<sup>5</sup>, que estabeleceu as bases da chamada Escola de Virgínia<sup>6</sup>.

Atualmente são considerados teóricos da escolha pública todos os economistas e cientistas políticos que se valem destas idéias e adotam os pressupostos do racionalismo econômico liberal em suas análises<sup>7</sup>. É com base nestes referenciais que alguns teóricos argumentam que os burocratas públicos se movem de acordo com seus interesses egoístas, maximizando salários, *status* e poder. Segundo Udehn (1996) esta linha de argumentação é desenvolvida por Gordon Tullock em *The Politics of Bureaucracy* (1965), por Anthony Downs em *Inside Bureaucracy* (1967) e por William Niskanen em *Bureaucracy and Representative Government* (1971).

---

<sup>5</sup> William Rikers e Mancur Olson também deram suas contribuições para o desenvolvimento desta teoria com os seus respectivos livros: *The Theory of Political Coalitions* (1962) e *The Logic of Collective Action* (1965).

<sup>6</sup> A teoria da escolha pública também garantiu a Buchanan o Nobel na área de Economia em 1986.

<sup>7</sup> O uso da teoria da escolha pública na ciência política vem gerando polêmicas que valem ser mencionadas. Dunleavy (1991), por exemplo, reconhece que as idéias da teoria da escolha pública ajudaram na formulação das teorias de Estado da nova direita, implementadas por Thatcher e também Reagan. No entanto, menciona a existência de uma pequena contra-corrente da escolha pública alinhada com a teoria institucional da ciência política e que não partilha necessariamente de todas as visões neoliberais. Como integrantes desta contra-corrente, Dunleavy aponta textos de Downs e Tiebout, além dos trabalhos mais recentes de Olson e algumas discussões de Przeworski. Na visão de Dunleavy, apesar dos problemas apresentados pelo uso de conceitos econômicos em contextos políticos, se as premissas oriundas do racionalismo neoclássico fossem adequadamente contestadas seria possível explorar o valor analítico da teoria da escolha pública e utilizá-la para orientar processos políticos e administrativos. Outros autores, como Udehn (1996), são mais radicais quanto ao uso da teoria da escolha pública no campo da ciência política: argumentam que os neoliberais fizeram um uso ideológico de suas premissas e que isto comprometeu sua isenção e neutralidade como instrumento de análise.

Trabalhando os postulados da escolha pública, Niskaken (1971) conclui que o comportamento maximizador de lucros orienta os burocratas do setor privado e também do setor público. No entanto, para o autor, no setor público há uma diferença que gera ineficiências e aumento dos gastos públicos: nem sempre as atividades estatais visam lucro; logo, os burocratas tendem a desviar o comportamento racional para a maximização do orçamento que está sob sua administração.

Na visão do autor, no setor público a escassez de competição e de orientação para o lucro impede que os burocratas usem eficientemente as informações que têm para resolver os problemas administrativos. Partindo desta constatação, alguns adeptos da teoria da escolha pública propõem a remoção da burocracia pública do provimento de todos os serviços que podem ser realizados pela iniciativa privada em condições de livre-mercado, pois, em tese, esta medida aumentaria a eficiência dos processos.

Esta proposta oferece uma justificativa racional para a privatização dos serviços públicos e coaduna-se com a argumentação neoliberal de que o provimento destes pelo mercado é mais eficiente e satisfatória. No entanto, a delegação destas responsabilidades para o setor privado tem como consequência outras ineficiências que podem afetar o interesse público e, portanto, gera a necessidade de uma regulação estatal dos serviços prestados.

#### 1.1.2.2. *AGENCY THEORY*

A questão da regulação é tratada pela *agency theory*<sup>8</sup>, abordagem que também se vale dos pressupostos da racionalidade econômica para analisar o comportamento dos

---

<sup>8</sup> Algumas traduções utilizam a expressão “teoria da agência” ou “teoria do agente-principal” para designar a *agency theory*. Esta expressão, no entanto, é imprecisa do ponto de vista da terminologia. Agência é uma categoria tradicionalmente utilizada na literatura sociológica para designar a ação humana em oposição à estrutura. No caso da *agency theory*, os teóricos estão se referindo à teoria da iniciativa de Adam Smith, que se baseia nas abordagens utilitaristas e nas visões de livre-mercado. Adam Smith também é considerado o fundador da *agency theory* (JENSEN e MECKLING, 1976), pois foi o primeiro a discutir os conflitos de interesses entre os proprietários e os gerentes de empresas.

envolvidos nos processos decisórios. Segundo esta teoria (JENSEN e MECKLING, 1976), nas empresas os interesses são mediados pelo contrato estabelecido entre os proprietários dos recursos econômicos (os “principais”) e os gestores responsáveis pelo uso e controle destes recursos (os “agentes”).

O pressuposto é que ambos agem racionalmente usando este contrato para maximizar seus ganhos, mas também tentando reduzir ou controlar os conflitos que podem gerar perdas. O problema é que os “agentes” têm mais informações que os “principais” e esta assimetria de conhecimento influencia adversamente a capacidade dos “principais” de monitorar o atendimento de seus interesses pelos “agentes”.

Para os adeptos da *agency theory*, no caso do setor público a transferência de serviços para iniciativa privada geraria a vantagem de estimular a ação racional e maximizadora, mas não resolve a questão da assimetria entre o “principal” e o “agente”. Por este motivo, os teóricos defendem a ação governamental através de instrumentos de regulação, fiscalização e controle que garantam a transparência e a distribuição das informações.

## **1.2. OS SUBSÍDIOS DOS MOVIMENTOS NEOCONSERVADORES**

Examinamos a seguir as infiltrações do pensamento neoliberal e da teoria da escolha pública na dinâmica dos movimentos neoconservadores. O objetivo desta análise é preparar o terreno para a discussão das características da nova administração pública, pois as mesmas estão imbricadas com as medidas disseminadas durante a Era Thatcher e Reagan.

Neste exame, enfatizamos principalmente as medidas que sustentam o modelo de gestão estudado, como a descentralização do aparelho do Estado, através da privatização das estatais e da terceirização dos serviços públicos, e o monitoramento estatal destas atividades, através de instrumentos de regulação e controle.

### 1.2.1. REINO UNIDO

No Reino Unido, a hegemonia do Partido Conservador foi fundamental para delinear as características da nova administração pública britânica. Neste contexto, a influência de Margareth Thatcher foi tão significativa que se convencionou denominar *thatcherismo* o conjunto de idéias e práticas de governo adotadas pela ex-ministra e seus seguidores.

O movimento *thatcherista* se desenvolveu em três fases (JESSOP, KEVIN E BROMLEY, 1990): 1) a ascensão, que aconteceu no âmbito do Partido Conservador durante a década de 1970; 2) a consolidação, que ocorreu com a vitória dos conservadores em 1979 e com a reestruturação do Estado britânico nos primeiros anos da década de 1980; e 3) a radicalização, que se desenvolveu em meados dos anos 80, quando o movimento tentou alcançar a esfera ético-política através do empreendedorismo.

A disseminação do neoliberalismo na esfera britânica foi favorecida pela presença dos representantes da Escola Austríaca e da Escola de Chicago nas universidades e também pela atuação dos *think tanks* neoconservadores – centros de pensamento em geral dedicados ao estudo do Estado, das políticas governamentais e do desenvolvimento econômico.

Os *think tanks* tinham um objetivo claro (DESAI, 1994): aproximar as elites intelectuais e governamentais britânicas das visões de livre-mercado. Realizando publicações e eventos dirigidos para este público, os *think tanks* ajudaram a popularizar o neoliberalismo inserindo suas idéias na mídia e na agenda dos políticos convidados para os lançamentos de livros, almoços, seminários e conferências.

O mais antigo *think tank* britânico é o *Institute of Economics Affairs* que surgiu em 1955 e contou com a participação indireta de Hayek na sua fundação<sup>9</sup>. Em 1957, seu criador, Anthony Fischer, delegou a direção do instituto para Ralph Harris e Arthur Seldon (COCKETT, 1995). Ambos permaneceram atuantes até a década de 1980 quando o instituto alcançou o seu auge (DESAI, 1994): administrava um orçamento de meio milhão de libras, proveniente de donativos de cerca 250 empresas e contava com um *staff* de quinze pessoas trabalhando em tempo integral.

De acordo com Morris (1991), Desai (1994), Cockett (1995) e Denham (1996), o instituto baseava suas pesquisas e publicações nas idéias da Escola Austríaca, no monetarismo da Escola de Chicago e nas visões da Escola de Virgínia, apontando a falhas do Estado e desenvolvendo soluções de mercado que desafiavam abertamente a ortodoxia keynesiana.

Em 1974, o parlamentar conservador Keith Joseph se fundamentou nas idéias deste *think tank* para formular uma meta-narrativa que explicaria não somente a derrota do Partido Conservador, mas também o declínio da econômica britânica (MORRIS, 1991 e DESAI, 1994): todos os governos do pós-guerra teriam se engajado em um “semi-socialismo” – um governo de intervenção e poder sindical – que teria forçado o setor privado a trabalhar com as “mãos atadas”.

A proposta do parlamentar, que na época era marginal dentro do Partido Conservador, seguia as premissas neoliberais e de livre-mercado. No mesmo ano, Keith Joseph obtém a aprovação oficial do partido e se associa à Margareth Thatcher

---

<sup>9</sup> Conforme historia Cockett (1995), em 1945 o ex-combatente da Força Área Britânica Antony Fischer leu a versão condensada de *The Road to Serfdom* publicada na *Reader's Digest*. Crítico da inserção do governo britânico no consenso de centro-esquerda do pós-guerra, Fischer ficou bastante entusiasmado com as visões liberais de Hayek e o procurou dois anos mais tarde na *London School of Economics* para oferecer sua ajuda. O professor austriaco o dissuadiu de entrar diretamente na vida política e o aconselhou a se associar com outros simpatizantes do livre-mercado para fundar uma organização de pesquisa que pudesse suprir os intelectuais que atuam nas universidades e na mídia com estudos de teorias econômicas sobre mercados e sua aplicação prática.

para fundar o *Centre for Policy Studies* (DESAI, 1994 e DENHAM, 1996): consolidava-se assim a nova tendência ideológica do Partido Conservador – o “neoconservadorismo”.

O diretor do centro, Alfred Sherman, responsável pela redação dos discursos de Keith Joseph, e mais tarde de Margareth Thatcher, procurou preservar a independência deste em relação ao partido, para que o mesmo pudesse “pensar o impensável” (“*to think the unthinkable*”) (MORRIS, 1991 e COCKETT, 1995), isto é, transcender a concepção original do partido e formular opções políticas para um futuro governo conservador avesso às ortodoxias econômicas.

As duas instituições atuaram conjuntamente durante a década de 1970 e, no início, o *Institute of Economics Affairs* dava suporte ao *Centre for Policy Studies*: Keith Joseph consultava constantemente as opiniões de Arthur Seldon e Ralph Harris. Poucos anos mais tarde, a atuação destes *think tanks* foi reforçada pelo *Adam Smith Institute*, que foi fundado nos Estados Unidos em 1977, mas transferiu suas operações para Londres em 1979.

O principal representante do *Adam Smith Institute*, Madsen Pirie (PEARCE, 1993), é um seguidor fiel da Escola de Virgínia, que, na sua interpretação, realiza um tratamento adequado da burocracia pública ao interpretar questões de governo como um negócio. O instituto também teve uma grande influência no governo britânico, pois Pirie era amigo pessoal de Margareth Thatcher<sup>10</sup>.

Ao fornecerem as bases ideológicas do neoconservadorismo, os *think tanks* desempenharam um papel fundamental nas duas primeiras fases do *thatcherismo* (MORRIS, 1991). Na fase de ascensão, orientaram o discurso e as propostas dos

---

<sup>10</sup> Segundo Pearce (1993) foi Pirie quem identificou entre os membros do partido aquele que tinha potencial para suceder a ex-ministra: John Major.

futuros conselheiros e membros do governo de Margareth Thatcher<sup>11</sup>. Na fase de consolidação, influenciaram na definição e implementação das políticas governamentais através de propostas elaboradas junto à pessoas-chave do governo britânico.

Cockett (1995), oferece um exemplo disto: após a posse de Thatcher, Alfred Sherman organizou no *Centre for Policy Studies* vários grupos de pesquisa nas áreas de saúde, educação e trabalho que interagem diretamente com os gabinetes do governo e dos quais participavam os próprios responsáveis pela formulação das políticas públicas implementadas durante a gestão da ex-ministra.

Desai (1994), por sua vez, identifica diversas políticas de governo de Thatcher como resultado da elaboração dos *think tanks*. Dentre elas, o autor aponta as medidas que Gamble (1988) considera fundamentais no primeiro mandato de Thatcher (1979-1987): as soluções monetaristas, a abolição dos controles de comércio, a formação de conselhos de preços, a terceirização de serviços públicos, a inibição da atuação sindical e a extinção dos conselhos metropolitanos.

Analisando o caso britânico, Taylor-Gooby (1991) também constata este alinhamento entre a prática dos políticos da Era Thatcher e as visões neoliberais cultivadas nos *think-tanks*. Segundo o autor, no que se refere ao bem estar coletivo, o governo Thatcher segue a recomendação neoliberal de diminuir o papel do Estado na área social, cortando os gastos, transferindo serviços para o setor privado, focalizando a atenção estatal apenas nos segmentos mais necessitados da população e abrindo espaço para que as organizações filantrópicas atuassem em setores que são pouco atraentes para o mercado.

---

<sup>11</sup> Apesar de Keith Joseph estar à frente do movimento, Margareth Thatcher, que assumia uma postura mais reservada em suas críticas, se tornou a líder dos conservadores em 1975: vários membros do partido apontavam as deficiências de Joseph como político e preferiam o padrão de conduta de Thatcher (GAMBLE, 1988).

A influência dos *think tanks* nestas orientações é visível, mas o relacionamento entre estes centros de pensamento e o governo Thatcher foi mais complexo do que parece (DESAI, 1994). Embora seja tentador crer que os membros dos *think tanks* reforçavam mutuamente seus discursos, isto não é totalmente verdadeiro, pois as suas idéias e trabalhos estavam permeados por contradições e inconsistências. Por outro lado, a implementação de tais medidas pelo governo não pode ser considerada uma absorção automática das recomendações neoliberais, pois foi realizada de acordo com a conveniência administrativa, política e eleitoral.<sup>12</sup>

### 1.2.2. ESTADOS UNIDOS

Paralelamente, a revolução intelectual conservadora também chegava ao seu auge nos Estados Unidos com a vitória de Ronald Reagan sobre Jimmy Carter em 1980. Os conservadores, representados pelo Partido Republicano, conquistaram assim a oportunidade de realizar uma ruptura com o *New Deal* keynesiano e com o seu legado político. Do mesmo modo que no Reino Unido, o neoconservadorismo foi alimentado por idéias produzidas nos *think tanks* locais (SMITH, 1991): o *Hoover Institution*, o *American Enterprise Institute* e a *Heritage Foundation*.

De acordo com Smith (1991), o *Hoover Institution* é o mais antigos deles. O instituto foi fundado em 1919 por Herbert Hoover em Washington e tinha como principal atividade a realização de pesquisas sobre políticas públicas nacionais, externas e de defesa. Durante várias décadas, este financiou trabalhos de orientação neoconservadora e teve entre seus bolsistas economistas adeptos desta linha de pensamento, como por exemplo Milton Friedman.

---

<sup>12</sup> A pesquisa realizada por Walsh (2000) corrobora esta posição. Ao analisar as políticas de governo *thatcheristas*, o pesquisador conclui que as idéias neoliberais se estabeleceram com mais facilidade quando estavam vinculadas às necessidades políticas. Segundo o autor, somente foram implementadas com sucesso as idéias que supostamente sanaram as falhas políticas dos governos anteriores e que encontraram um ambiente político e institucional suficientemente receptivos para se desenvolverem.

O *American Enterprise Institute* começou suas atividades em Washington em 1943: o seu objetivo era popularizar idéias sobre empreendedorismo e negócios. O instituto teve Milton Friedman entre seus conselheiros e com o passar do tempo também se dirigiu para mais para o campo da pesquisa: em 1960, seu nome foi alterado para *American Enterprise Institute for Public Policy Research* e, na década de 1970, se tornou uma organização de âmbito nacional.

A *Heritage Foundation* surgiu em 1973 na Califórnia. Atuando nas mesmas áreas de pesquisa que o *Hoover Institution*, a fundação sofreu fortes influências dos pilares do neoconservadorismo do pós-guerra: os austríacos Von Mises e Hayek e também os conservadores estadunidenses Richard Weaver e Russel Kirk.

Segundo Smith (1991), todos estes *think tanks* receberam financiamento de fundos filantrópicos conservadores e disputaram influências junto ao Partido Republicano durante a década de 1980. Dentre eles, a *Heritage Foundation* acabou se destacando por ter um senso mais claro de sua missão intelectual neoconservadora, mas todos atuaram no fomento das políticas públicas que orientaram o governo Reagan.

Vale ainda ressaltar que a ruptura em relação ao keynesianismo antecedeu o governo Reagan, pois o democrata Jimmy Carter havia implementado políticas monetaristas anti-inflacionárias e iniciado um processo de desregulamentação da economia no final de seu mandato. Ao assumir a presidência, Ronald Reagan optou por continuar com estas políticas e radicalizar as reformas, promovendo a descentralização do aparelho do Estado através de privatizações e terceirizações (THOMPSON, 1990).

### **1.3. A CRISE DO ESTADO E A INSERÇÃO DO GERENCIALISMO**

Os movimentos neoconservadores também foram marcados pela reconfiguração do países ocidentais frente à reestruturação produtiva e ao processo de globalização. Neste contexto se sobressaem dois fenômenos que auxiliaram na consolidação de tais

movimentos: 1) a crise do fordismo e da social-democracia e; 2) a renascença do empreendedorismo de inspiração vitoriana.

Neste seção, fazemos uma análise destes fenômenos para compor o “pano de fundo” do avanço neoconservador e para abordar a inserção do gerencialismo na edificação da nova administração pública. O objetivo é completar o quadro de referência inicial de nosso objeto de estudo e abrir o caminho para discutir o modelo de gestão construído.

### **1.3.1. A CRISE DO FORDISMO E DA SOCIAL-DEMOCRACIA**

O fordismo se consolidou no pós-guerra quando a consciência dos efeitos desastrosos das flutuações de mercado fez surgir um novo modelo de desenvolvimento econômico. Baseado em um "acordo" entre empresários e trabalhadores e no modo fordista de produção, o consenso keynesiano ou social-democrata (LIPIETZ, 1991 [1989]) realiza uma associação entre keynesianismo e fordismo para conectar produção e consumo, garantindo a acumulação capitalista através do pleno emprego e utilização das máquinas.

Neste contexto, o Estado desempenhava o papel de regulador dos contratos e também provia os direitos sociais aos que se encontravam fora do mercado de trabalho para que os mesmos também pudessem participar do “pacto” como consumidores. Tal modelo de intervenção, também conhecido como *welfare state* ou Estado de bem-estar, foi questionado pelos neoliberais durante todo o pós-guerra.

Conforme já mencionamos, enquanto este modelo continuou garantindo a prosperidade econômica nos países centrais, os adeptos do livre-mercado permaneceram como uma tímida voz discordante, mas este quadro mudou radicalmente quando o mesmo entrou em crise.

Desde o final da década de 1960, buscavam-se novas formas de se pensar a organização do trabalho e da produção, o modo como se garante a acumulação do capital e o papel do Estado na mediação entre os interesses privados e coletivos. A crise do modelo também se agravou com a internacionalização dos problemas econômicos (inflação, estagnação, choques do petróleo...), que acabaram por comprometer seu equilíbrio.

Por outro lado, durante a década de 1970, o aprofundamento da recessão econômica e o avanço da economia asiática no mercado internacional fizeram com que o mundo ocidental, especialmente os Estados Unidos, temesse uma hegemonia japonesa. Isto trouxe à tona um discurso por mudanças no setor produtivo e econômico, que gira em torno das máximas "reestruturação produtiva", "globalização" e "crise do Estado".

O discurso derivado destas máximas se baseia na impossibilidade de continuar mantendo taxas estáveis de lucro através do modelo keynesiano e fordista. Emergiu assim um novo padrão de acumulação – a “acumulação flexível” (HARVEY, 1992) – que combina taxas variadas de emprego (estáveis e flexíveis<sup>13</sup>), produção e consumo, maximizando ganhos a partir de diferentes formas de contratação da mão-de-obra, de produção de bens e serviços e de investimentos de capital.

Quando Keith Joseph se tornou o porta-voz oficial do ideário neoliberal e o Partido Republicano ganhava espaço nos Estados Unidos, a crise do "compromisso fordista" estava em andamento (BAGGULEY, 1991), em especial no Reino Unido, que havia falhado na constituição de um regime de acumulação fordista viável (GAMBLE, 1988). Vale ressaltar, que tanto no Reino Unido como nos Estados Unidos, o *welfare state* se estabeleceu de maneira bastante “residual”, pois foram preservados vários

---

<sup>13</sup> “Empregos flexíveis” são os formatos de contratação que afrouxaram os contratos rígidos de trabalho, como as jornadas de meio-período, os contratos de curto período, o trabalho autônomo e outros arranjos similares.

preceitos do livre-mercado e a políticas de bem-estar não eram tão extensivas como na França e na Suécia, por exemplo (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Talvez a fragilidade do modelo nestes países e a existência de bases materiais para sua crítica tenham ajudado no desenvolvimento e na implementação do modelo neoliberal nos mesmos. Por outro lado, o pensamento neoliberal também proveria respostas para a crise que se instalava em toda parte, pois (MORAES, 2001; 2002):

- desenvolveu uma crítica às falhas do Estado que é simétrica às teorias das falhas do mercado;
- desenvolveu uma crítica racional da suposta ineficiência e autoritarismo do Estado do bem-estar; e
- propôs soluções passíveis de execução para sanar as falhas do Estado, a escalada inflacionária e a tendência estatal de ferir as escolhas individuais.

Desta forma, do mesmo modo que Keynes ofereceu alternativas para a crise do liberalismo, os neoliberais apontaram saídas para a crise do keynesianismo e tornaram suas idéias aceitáveis. O caso britânico é bastante elucidativo destas transformações (ANTUNES, 1999): a ascensão do Partido Conservador foi acompanhada pelo declínio do sindicalismo e o neoconservadorismo de Thatcher consolidou uma nova agenda para o mundo do trabalho baseada na desregulamentação da legislação trabalhista e na flexibilização dos direitos sociais.

Estas transformações se desenrolaram durante a década de 1980, entrelaçando-se à “nova cultura gerencial” que passou a dominar os Estados Unidos e a Europa. Emergiam então as esperadas soluções pós-fordistas para o mundo do trabalho, que desencadearam o enxugamento das empresas, o crescimento das pequenas unidades produtivas e a formatação de contratos flexíveis e *part-time* de trabalho.

Paralelamente, também ocorreu a proliferação de *business schools* e a disseminação de “panacéias” gerenciais como a reengenharia, a administração da qualidade total, a administração participativa, entre outras.

Grande parte das “panacéias” mencionadas deriva de reedições do modelo japonês de administração ou de respostas a ele. Os países ocidentais começaram a imitá-lo devido à competitividade dos produtos japoneses, cujos preços e padrão de qualidade passaram a ditar as regras do mercado global. A ocidentalização deste modelo e a criação de novas práticas gerenciais ocorreu predominantemente nos Estados Unidos com uma participação intensa dos “gurus” da administração.

Nos capítulos II e IV, examinamos mais detidamente as implicações do gerencialismo para a construção da nova administração pública. No presente capítulo, abordamos somente o caso do Reino Unido, onde a disseminação das práticas gerencialistas foi inicialmente favorecida pela contrapartida ético-política das reformas realizadas no campo econômico: a disseminação da cultura empreendedorista, que marca a terceira fase do *thatcherismo*.

### **1.3.2. O MOVIMENTO EMPREENDEDORISTA**

No Reino Unido, o encorajamento do empreendedorismo já estava presente nos documentos de fundação do *Institute for Economics Affairs*, do *Centre for Policy Studies* e do *Adam Smith Institute* (COCKETT, 1995), mas foi somente em meados da década de 1980 que ele se tornou o cerne do movimento *thatcherista*. Superada a fase de adoção das políticas monetaristas e de livre-mercado, o neoconservadorismo passou a enfatizar o individualismo e a resgatar os seus antigos valores morais (MORRIS, 1991).

Este resgate faz parte do projeto de Thatcher de ir além da regeneração econômica do Reino Unido reavivando valores nacionais e religiosos. Para a Primeira-Ministra,

desde que as tendências perniciosas do livre-mercado fossem monitoradas pelos valores cristãos, a livre-empresa seria moralmente superior em relação a qualquer outra forma de associação humana, pois confere maior liberdade e responsabilidade social aos indivíduos.

Por outro lado, a valorização da cultura empreendedorista também sinaliza a nostalgia dos britânicos em relação à prosperidade da era vitoriana. De acordo Perkin (1992), a cultura empreendedorista emergiu com a auto-determinação do período da renascença, ganhou fundamento com a disseminação da ética protestante no período da reforma e encontrou sua maturidade na era vitoriana, com a imagem do *self-made man*. O autor sustenta que os defensores do livre-mercado do século XIX acreditavam que se o Estado desempenhasse um papel central no provimento do bem-estar público, o espírito empreendedor britânico seria enfraquecido e a sua prosperidade econômica, afetada.

Perkin (1992) e Marquand (1992) argumentam que a expansão do *welfare state* no pós-guerra levou vários membros do Partido Conservador a resgatarem esta crença. O próprio Keith Joseph mencionou em um discurso de 1975 que a cultura empreendedorista mencionada pelos *think tanks* seria uma versão tardia dos ideais defendidos no século XIX. Assim, restabelecidas as condições de livre-mercado, o movimento *thatcherista* se direcionou para o resgate da cultura empreendedorista tentando fundar um capitalismo popular que pudesse substituir o *welfare state* keynesiano (JESSOP, KEVIN E BROMLEY, 1990).

No âmbito do movimento *thatcherista*, as bases para este resgate foram estabelecidas por Nigel Lawson, que foi um dos membros do Partido Conservador (MORRIS, 1991). Seguindo as premissas neoliberais, Lawson argumenta que o controle da inflação é uma meta macroeconômica a ser perseguida pelo governo e que o estímulo ao crescimento econômico e a criação de empregos seriam tarefas do campo

microeconômico. Assim, ao seu ver, as políticas monetaristas e as ferramentas de livre-mercado não seriam suficientes para a retomada da prosperidade do país: era preciso retomar a cultura empreendedorista da era vitoriana para mudar a cultura e psicologia de duas gerações de britânicos.

Suas idéias influenciaram David Young, um executivo britânico que foi membro do *Centre for Policy Studies* e em 1984 passou a dirigir a *Enterprise Policy Unit* do governo. A unidade se voltava para o fomento da livre-empresa e de políticas educacionais que disseminassem estes valores. O seu objetivo era encorajar e desenvolver o empreendedorismo na economia e na sociedade, através da identificação e análise de problemas que resultavam da falta de efetividade das políticas existentes.

Nos documentos do centro (MORRIS, 1991), a cultura empreendedorista é definida como o conjunto de condições que promovem altos níveis de realização nas atividades econômicas do país, no campo da política e do governo, nas áreas de artes e ciências e também na vida privada dos cidadãos. O empreendedorismo também é associado às seguintes características comportamentais: motivação, ambição criativa, gosto pelo risco, luta pela excelência, esforço, independência, flexibilidade e responsabilidade pessoal.

A partir de 1987, os discursos de Young passaram a apontar o empreendedorismo não apenas como um atributo desejável nos homens de negócios, mas como um aspecto central na personalidade humana. Além disso, na sua visão, os valores de responsabilidade pessoal e o desejo de melhoria das próprias circunstâncias promoveriam um empreendedorismo comunitário, que poderia substituir as provisões sociais do *welfare state* por iniciativas não-lucrativas de livre-mercado.

Finalizando, vale frisar que o movimento empreendedorista britânico é simétrico ao movimento gerencialista estadunidense; logo, desconsideradas as diferenças locais e culturais, certamente estes movimentos sofreram influências mútuas. Neste trabalho, não aprofundamos este aspecto, mas, no capítulo II, abordamos detalhadamente as características do movimento gerencialista.

#### **1.4. UM NOVO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA**

Em síntese, na década de 1980, a partir das reformas empreendidas no Reino Unido e nos Estados Unidos estabeleceram-se as bases da nova administração pública. Nos próximos dois capítulos abordamos como este modelo de gestão adquiriu outras nuances, discutindo os elementos que contribuíram para a sua consolidação, como o movimento estadunidense “reinventando governo” e a política de terceira via.

No entanto, antes de iniciar esta discussão, acreditamos ser útil para nossa análise retomar de forma mais sistemática as características do modelo britânico. Também abordamos sua difusão na esfera de influência britânica, destacando os casos da Austrália e da Nova Zelândia.

##### **1.4.1. AS CARACTERÍSTICAS DO MODELO BRITÂNICO**

No Reino Unido, a preocupação com a reforma do Estado e a reorganização do serviço público remonta à década de 1960 (FAIBROTHER, 1994). Nesta época, o Relatório Fulton (1968)<sup>14</sup> já apontava a postura dos burocratas públicos como o problema fundamental a ser solucionado. No contexto britânico há uma tendência histórica de centralização do poder no Gabinete do Ministério e também de se considerar os servidores mais como conselheiros políticos do que administradores (FERLIE, 1998).

---

<sup>14</sup> RELATÓRIO FULTON. Report on the Committee on the Civil Service 1966-1968. London: HMSO, 1968.

Thatcher se comprometeu a mudar este modo de funcionamento do serviço público, aumentando a eficiência administrativa do Estado. Segundo Jenkins (1998) suas primeiras medidas foram reduzir o tamanho da “máquina” e o seu custo: a administração central passou de 700 mil para aproximadamente 600 mil funcionários. Em seguida, se aprimorou o gerenciamento através das ações da *Efficient Unity*, que tinha como objetivo acompanhar as melhorias na administração do serviço público e executar avaliações de desempenho dos servidores.

De acordo com o autor, este processo teve início com a *Financial Management Initiative* (1981; 1983)<sup>15</sup> que enfatizava a importância da transparência das informações, da clareza em relação à responsabilidade e autoridade de cada um e da delegação de decisões para o nível mais efetivo na hierarquia. Para colocar isto em prática foram introduzidos os sistemas de informação gerencial computadorizados nos departamentos do Estado.

Jenkins (1998) também observa que estas medidas foram consideradas insuficientes para a transformação pretendida no caráter do serviço público. Assim, criou-se um novo programa, o *Next Steps* (1988; 1994)<sup>16</sup>, que se tornou o núcleo da reforma do Estado e orientou tanto o governo de Margareth Thatcher quanto o de John Major.

O *Next Steps* recomendava a descentralização das atividades do Estado através da criação de agências executivas e da terceirização de serviços públicos. O seu principal objetivo era separar as atividades de planejamento e execução do governo, definido claramente quais seriam as unidades operacionais e os centros formuladores de políticas públicas.

---

<sup>15</sup> FINANCIAL MANAGEMENT INICIATIVE. *White Paper on Efficiency in the Civil Service*. London: HMSO, 1981 e FINANCIAL MANAGEMENT INICIATIVE. *Financial management in government departments*. London: HMSO, 1983.

<sup>16</sup> NEXT STEPS. *Improving management in government: the next steps*. London: The Efficiency Unit; HMSO, 1988 e NEXT STEPS. *Progress report on next steps*. London: The Next Steps Unit, 1994.

Nesta descentralização, a formulação de políticas públicas ficou a cargo dos ministérios e a prestação de serviços públicos se dividiu entre as agências executivas e os terceiros contratados, dependendo da natureza do serviço. As agências executivas são unidades que implementam políticas públicas governamentais não terceirizáveis, sendo organizadas em torno de objetivos e conduzidas por pessoal com perfil gerencial. Estas agências fazem parte do governo, mas funcionam sob um contrato de gestão que estabelece suas metas e as responsabilidades dos atores envolvidos (FAIBROTHER, 1994).

Paralelamente se desenvolvia a privatização das estatais que atuavam em áreas antes consideradas estratégicas (empresas de aço, carvão, transporte aéreo) e também dos monopólios naturais (empresas de gás, eletricidade e telefonia). Também se criavam os organismos de regulação dos serviços públicos privatizados e se introduziam mecanismos de mercado nas áreas de saúde, serviço social e educação para encorajar o provimento destes serviços pelo setor privado ou não-lucrativo. No campo das relações de trabalho, a flexibilização dos contratos e das jornadas praticada no setor privado também passou a ser considerada desejável no setor público (FERLIE, 1998).

Em síntese, foram estabelecidas as seguintes medidas organizativas e administrativas, que caracterizam a nova administração pública:

- a descentralização do aparelho de Estado;
- a privatização das estatais;
- a terceirização dos serviços públicos;
- a regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado; e
- o uso de idéias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado.

#### 1.4.2. A DIFUSÃO DO MODELO BRITÂNICO

Quando analisamos a história das reformas dos anos 80, notamos que o modelo de reestruturação do Estado e administração pública do Reino Unido se tornou uma referência para outros países, especialmente aqueles que estavam sob sua esfera de influência e não tinham um *welfare state* consolidado. Os casos da Austrália e da Nova Zelândia são emblemáticos (McALLISTER e VOWLES, 1994), pois suas reformas são contemporâneas ao *thatcherismo* e os governos implementaram medidas similares às recomendadas no Reino Unido

É importante considerar, no entanto, que a adesão às medidas neoliberais britânicas não ocorreu de uma forma “mecânica” (RAY, 1991): a maior contribuição do *thatcherismo* às reformas do final do século XX foi a criação de um discurso apropriado para as reestruturações empreendidas, além do fornecimento de uma gama de exemplos para as práticas que se pretendia implementar.

##### 1.4.21. AUSTRÁLIA

A Austrália aderiu à nova administração pública em 1984 através do *Public Service Reform Act*, que auxiliou na reorganização do serviço público segundo os parâmetros do modelo gerencial de reestruturação do Estado (FAIRBROTHER; SVENSEN e TEICHER, 1997). Os motivos que levaram o país a aderir a esta orientação de reforma são similares aos que motivaram o Reino Unido a seguir este caminho (HALLING, 1998)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Halling (1998) destaca os seguintes motivos: a) a cristalização de um consenso sobre as deficiências do serviço público e a emergência de pressões dentro do aparelho de Estado por uma descentralização que conferisse maior autonomia aos burocratas públicos; b) as críticas ao tamanho do Estado e do aparato de bem-estar social, que aumentavam os gastos públicos e teriam gerado uma crise fiscal, tornando o Estado incapaz de gerenciar a economia; c) a progressiva inclinação do governo trabalhista para implementar as medidas de ajustamento econômico e reestruturação do Estado; e d) o ambiente internacional de reforma que havia na década de 1980, iniciado pelo Reino Unido e seguido pela Nova Zelândia.

A partir da década de 1980, os sucessivos governos australianos, de inspiração trabalhista ou conservadora, se moveram nesta direção<sup>18</sup>. Assim, o caso australiano difere do britânico no que se refere à orientação política, pois foi o Partido Trabalhista que aderiu às visões da oposição liberal e introduziu práticas de gerenciamento privado no setor público. Uma evidência disto é o lema de sua campanha eleitoral em 1982: “dirigir o Estado como uma empresa” (MESQUITA e FERREIRA, 1998).

De acordo com Halling (1998), a reforma australiana pode ser dividida em duas fases:

- início do processo: implementação das medidas de reforma pelos trabalhistas durante a década de 1980, caracterizadas pelo foco na eficiência e no gerencialismo, com a intensa importação de práticas e técnicas do setor privado; e
- radicalização do processo: ascensão da coalizão conservadora ao poder nos anos 90, que acelerou as reformas de caráter neoliberal.

Na visão do autor, os trabalhistas se diferenciavam dos conservadores por insistirem em uma política de formação de servidores para as carreiras no setor público e também pela lentidão no processo de reforma, pois sua facção de esquerda era contrária às privatizações e terceirizações. Assim, quando a coalizão conservadora, formada pela aliança entre o Partido Liberal e o Partido Nacional, ganhou a eleição em 1996, as reformas foram finalizadas e a formação de servidores, abandonada, pois os administradores públicos passaram a ser contratados por tempo determinado.

---

<sup>18</sup> Tal como no caso britânico, na Austrália também temos a participação de *thinks tanks* de inspiração neoliberal no processo. Destaca-se a atuação dos seguintes centros (GREEN, 1987): *Centre for Independent Studies*, *Australian Institute of Public Policy* e *Centre of Policy Studies*. Não foi possível avaliar o impacto eles exerceram nas políticas governamentais, pois a literatura não faz um detalhamento do processo, mas suscita curiosidade e demanda investigação a forma como estas propostas alcançaram e influenciaram o Partido Trabalhista australiano.

Apesar das diferenças no que se refere ao ritmo das mudanças, os trabalhistas e os conservadores enfatizaram igualmente as medidas que caracterizam a reforma gerencial (FAIRBROTHER, SVENSEN e TEICHER, 1997):

- o ajustamento à economia internacionalizada através da desregulamentação dos mercados e a remoção das barreiras de proteção comercial;
- a progressiva privatização das estatais e a aplicação da orientação de mercado no provimento de serviços públicos; e
- a aceitação da flexibilização dos contratos e da jornada de trabalho, tanto no setor público como no setor privado.

#### 1.4.2.2. NOVA ZELÂNDIA

A Nova Zelândia também empreendeu reformas econômicas e do aparelho estatal similares às realizadas no Reino Unido e na Austrália. Estas reformas foram igualmente justificadas pelo inchaço da máquina estatal, pelo aumento progressivo dos gastos públicos e pela alegação de melhoria do desempenho e eficiência do setor público. Para isto, tal como nos países anteriormente examinados, a reforma incentivava a descentralização das atividades estatais e tinha como pressuposto a maior eficiência do setor privado em relação ao setor público. Baseado nestas premissas, o governo passou a promover as privatizações e terceirizações (RICHARDSON, 1998)<sup>19</sup>.

Segundo Carvalho (1997), na Nova Zelândia as primeiras medidas de reforma também foram implementadas pelo governo trabalhista, que entre 1984 e 1987 realizou as seguintes mudanças no aparelho do Estado:

- a transferência de atividades de caráter comercial para a iniciativa privada;

---

<sup>19</sup> Neste processo, Richardson (1998) destaca os seguintes aspectos: a) a melhoria na relação custo/eficiência na produção de bens e serviços públicos; b) a qualidade destes bens e serviços e sua adequação aos desejos dos consumidores; c) um maior controle dos recursos públicos e mais transparência na sua utilização; e d) uma administração fiscal responsável, que restrinja os gastos públicos.

- a descentralização das atividades do governo central, que conferiu maior autonomia aos burocratas públicos; e
- a negociação de contratos de trabalho no setor público com base nos parâmetros da iniciativa privada.

De acordo com o autor, o ritmo das reformas diminuiu durante o segundo governo do Partido Trabalhista, mas foi retomado de forma acelerada em 1990 com o governo do Partido Nacional. Ainda assim, os trabalhistas teriam contribuído com medidas para a *accountability* – premissa gerencial que significa “responsabilidade dos administradores por suas decisões” – que foi o cerne da reforma neozelandesa.

A *accountability* foi colocada em prática a partir do *State Sector Act* (1988) e do *Public Finance Act* (1989). Estas medidas instruem os departamentos executores de políticas públicas a prepararem um planejamento detalhando os recursos a serem utilizados, os resultados a serem obtidos, os indicadores de avaliação de *performance*, além de critérios para mensurar a qualidade dos serviços e bens produzidos.

Partindo destes parâmetros, o monitoramento da *accountability* dos órgãos executores seria realizado pelos ministérios e o parlamento, que verificariam se a agência executiva ou o departamento responsável cumpriu seus objetivos. A partir de 1989, tal como no Reino Unido, o contrato de gestão passou a ser o instrumento para induzir o planejamento e a avaliação de desempenho nos órgãos executores de políticas públicas. Vale ainda ressaltar que noção de *accountability* se tornou um dos elementos principais da nova administração pública.

Concluindo, os casos da Austrália e da Nova Zelândia exemplificam como o modelo britânico se transformou em um referencial para as reformas realizadas a partir da década de 1980, convertendo a experiência britânica em um modelo de reforma e gestão – a nova administração pública. No entanto, a forma como esta experiência foi

reproduzida nestes países denota que o modelo se consolidou sob a influência de outros elementos políticos e culturais, que analisamos nos dois próximos capítulos.

## CAPÍTULO II

### A CONTRIBUIÇÃO DO MOVIMENTO REINVENTANDO O GOVERNO

Neste capítulo, abordamos a contribuição do movimento “reinventando o governo” na consolidação da nova administração pública. Para analisar a articulação entre este movimento e o modelo britânico de gestão, focalizamos os elementos que reforçam o movimento gerencialista: a crítica das organizações burocráticas, a disseminação da cultura do *management* e os “modismos” gerenciais.

Neste processo de análise, ao compararmos os princípios do movimento “reinventando o governo” e as recomendações neoconservadoras, identificamos o mesmo conjunto de idéias e práticas recodificadas na linguagem gerencialista. Verificamos então que o gerencialismo contribuiu para esvaziar as práticas neoconservadoras de sua substância política original, pois atribuiu às medidas de reforma um “verniz” de eficiência e significados aparentemente progressistas como excelência, renovação, modernização e empreendedorismo.

Partindo desta análise, argumentamos que o movimento “reinventando o governo” mantém a dicotomia entre a administração e a política, pois não enfrenta a complexidade da gestão pública e procura converter o Estado em um aparato essencialmente voltado para a eficiência governamental. Também evidenciamos que o movimento ajuda a cristalizar as crenças básicas que circundam a nova administração pública: 1) o setor privado é mais eficiente e, portanto, superior ao setor público na proposição de soluções administrativas; e 2) as técnicas e práticas da administração de empresas podem ser aplicadas ao setor público.

## **2.1. O MOVIMENTO GERENCIALISTA**

O movimento “reinventando o governo” está diretamente relacionado com a emergência do indústria do *management*, que é composta pelos seguintes pilares que se inter-relacionam e se reforçam (MICKLETHWAIT e WOOLDRIDGE, 1997 e WOOD JR, 2001): as escolas de administração, as empresas de consultoria, os “gurus” empresariais e a mídia de negócios.

Com a consolidação do movimento gerencialista, nos anos 80 e 90 os agentes da indústria do *management* formularam um discurso composto pelos seguintes elementos: 1) a crítica das organizações burocráticas; 2) a valorização da cultura do *management*; e 3) a conversão de técnicas e práticas administrativas em “modismos” gerenciais.

Examinamos a seguir cada um destes elementos, descrevendo suas características e enfatizando as relações entre eles: o objetivo desta discussão é preparar o terreno para a análise do movimento “reinventando o governo”.

### **2.1.1. CRÍTICA DAS ORGANIZAÇÕES BUROCRÁTICAS E DIFUSÃO DA CULTURA DO *MANAGEMENT***

Durante boa parte do século XX, os autores clássicos da literatura da área de administração<sup>20</sup> apontaram a organização burocrática como garantia de bom funcionamento dos negócios e serviços. As características da organização burocrática foram descritas por Weber (1999 [1914]) e sustentam o tipo ideal por ele descrito: uma organização baseada na dominação racional-legal e caracterizada pelo formalismo, impessoalidade e administração profissional. Em outras palavras, uma

---

<sup>20</sup> A literatura sobre os clássicos da administração é bastante ampla e não caberia fazer aqui uma revisão sistemática da mesma. Optamos então por resumir os principais pontos relacionados ao nosso objeto de estudo e recomendar ao leitor interessado que consulte as obras pertinentes. Como sugestão bibliográfica, indicamos a edição atualizada de *Teoria Geral da Administração* (MOTTA e VASCONCELOS, 2002).

organização que obtém a obediência dos funcionários através de regras e da centralização da autoridade na cúpula gerencial.

No começo do século, o modelo burocrático foi reforçado pelas recomendações e princípios de Frederick Taylor e Henry Fayol, que contribuíram para o processo de divisão e racionalização do trabalho nas fábricas e escritórios. Ambos fundaram a Escola Clássica da administração, cujo ideário foi maximizado pelo modo de produção fordista.

A mecanização e desumanização do trabalho promovidas pela linha de produção de Henry Ford sustentaram as críticas dos fundadores da Escola das Relações Humanas. Através de um estudo realizado com as operárias da *General Electric*, o conhecido experimento de *Hawthorne*, Elton Mayo e seus seguidores comprovaram a importância do fator humano e das questões psicológicas para a produtividade, incorporando mais esta variável na análise dos processos de gestão.

As Escolas Clássica e de Relações Humanas estabeleceram as bases da administração enquanto disciplina e área do conhecimento, pois até então inexistiam sistematizações sobre o trabalho gerencial e as funções das empresas (MOTTA e VASCONCELLOS, 2002). Ainda que tenham surgido novas escolas, como por exemplo aquelas que se basearam nas teorias dos sistemas e da contingência, os princípios de Taylor, Fayol e Mayo continuaram orientando o pensamento administrativo (TRAGTENBERG, 1974).

Além disso, seus princípios moldaram as organizações do nosso tempo: as complexas corporações departamentalizadas de acordo as funções básicas da administração (Marketing, Produção, Recursos Humanos, Finanças...) e organizadas em formato piramidal, com diversos níveis hierárquicos e outras características tipicamente burocráticas.

Na primeira metade do século (MICKLETHWAIT e WOOLDRIDGE, 1997), a *General Motors* não diferia deste padrão, mas experimentava o que então se considerava uma inovação administrativa: uma descentralização de seus departamentos e atividades. Após a publicação do livro *The Future of Industrial Man* (1942), no qual defendeu que as empresas também tinham uma dimensão social, Peter Drucker foi convidado para traçar um perfil da empresa.

O resultado foi o lançamento do primeiro *best seller* da trajetória deste que se tornaria o maior “guru” da administração. *The Concept of the Corporation* (1946) aprofundava argumento de que a empresa é um sistema social, mas o assunto que atraiu a maioria dos leitores foi a descentralização, que passou a ser copiada por grandes empresas estadunidenses como a *Ford* e a *General Electric*.

Drucker então se dedicou a equilibrar os princípios da Escola Clássica e da Escola de Relações Humanas. Em 1954, publicou *The Practice of Management* (1954), no qual apresenta o receituário do planejamento estratégico e orientado para objetivos. Neste mesmo livro, Drucker advoga que as idéias rígidas da “administração por objetivos” deveriam ser abrandadas pelo *empowerment*, que consiste em eliminar os níveis hierárquicos e delegar decisões para os trabalhadores diretamente envolvidos nas tarefas.

Esta combinação pragmática entre planejamento, descentralização e *empowerment* se tornou um dos fundamentos da crítica às organizações burocráticas, da qual Peter Drucker foi um dos pioneiros. A partir dos anos 70, a reestruturação produtiva, a globalização e o avanço japonês no mercado internacional acirraram esta crítica: Drucker e os novos “gurus” da administração começaram a argumentar que burocracia estaria dando lugar a uma organização “pós-burocrática”, baseada na flexibilidade e na participação.

Imbricado com esta crítica, o movimento gerencialista ganhou terreno e passou a recomendar a substituição do sistema burocrático pelo gerencial. Este movimento, que ajudou a moldar a cultura administrativa através de um enfoque empreendedorista, emergiu nos anos 50 (BENDIX, 1956; ENTEMAN, 1993), mas adquiriu densidade com a ascensão do neoconservadorismo.

De um modo geral, o gerencialismo se baseia nas seguintes crenças (POLLITT, 1990): 1) o progresso social ocorre através de contínuos aumentos na produtividade econômica; 2) esta produtividade aumenta principalmente através da aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas de organização e informação; 3) a aplicação destas tecnologias se realiza através de uma força de trabalho disciplinada segundo o ideal da produtividade; 4) o *management* desempenha um papel crucial no planejamento e na implementação das melhorias necessárias a esta produtividade e; 5) os gerentes têm o “direito” de administrar.

Como vimos no capítulo anterior, o gerencialismo despontou no Reino Unido durante a Era Thatcher e se tornou um dos fundamentos do capitalismo popular britânico (HELLAS, 1991 e MORRIS, 1991). Emergia assim a cultura empreendedorista (HARVEY, 1996 [1989] e DU GAY, 1991), que engendra um código de valores e condutas para garantir controle, eficiência e competitividade nas organizações.

No entanto, foi nos Estados Unidos que ele se tornou uma espécie de “espírito da época” e consolidou características que foram emuladas em diversos países. O gerencialismo aqui se manifestou através do “culto da excelência” (DU GAY, 1991; 2000), que segue o mesmo padrão do empreendedorismo britânico. Este movimento contribuiu para alimentar o ufanismo da Era Reagan, pois abasteceu o imaginário social com fantasias de oportunidade de progresso baseados na iniciativa individual.

Neste contexto, destaca-se a atuação do “guru” Tom Peters, que publicou livros<sup>21</sup> nos quais recuperava o *american dream* e fazia recomendações para se alcançar a excelência<sup>22</sup> nas empresas.

Nos Estados Unidos, o movimento gerencialista também contribuiu para criar um novo imaginário organizacional e social: a “cultura do *management*” (WOOD JR e PAES DE PAULA, 2001; 2002a). Esta cultura se caracteriza pela produção de artefatos como livros, revistas e outros objetos de consumo presentes no mundo dos negócios, bem como por símbolos que permeiam as organizações e a mente dos indivíduos que com elas se relacionam, como é o caso dos “gurus”, dos “gerentes-heróis”<sup>23</sup>, dos consultores e outros portadores de “fórmulas infalíveis” de gestão.

Em síntese, a cultura do *management* pode ser definida como um conjunto de pressupostos compartilhados pelas empresas: 1) a crença numa sociedade de mercado livre; 2) a visão do indivíduo como auto-empresendedor; 3) o culto da

---

<sup>21</sup> O primeiro *best seller* de Tom Peters teve como co-autor Robert Waterman: *In search of excellence excellence: Lessons from America's Best Run Companies* (1982) representa um movimento do setor empresarial para posturas pró-ativas e um reconhecimento de que a “América ainda é capaz de grandes feitos”. O sucesso deste livro foi fruto de um grande senso de oportunidade dos autores (MICKLETHWAIT e WOOLDRIDGE, 1997), pois foi lançado quando muitos gerentes estavam fartos de ler sobre os fracassos locais diante da superioridade nipônica. O segundo livro de Tom Peters foi escrito com Nancy Austin e reforça as idéias do primeiro: *A Passion for Excellence: the leadership difference* (1984). Em seguida, o “guru” lança *Thriving on Chaos: Handbook for a management revolution* (1987), no qual argumenta que estamos vivendo em um mundo “fora de controle” e que as empresas precisariam mudar drasticamente para sobreviver. Recomenda então uma “revolução permanente”, baseada em reestruturação e *empowerment*: “enxugar” a empresa e reduzir o número de níveis hierárquicos.

<sup>22</sup> As oito características das “empresas excelentes” identificadas por Peters e Waterman (1982) são: 1) firme disposição para agir e fazer as coisas até o fim; 2) capacidade de ouvir os clientes e aprender com eles; 3) criação de lideranças e incentivo à inovação através do reforço à autonomia e iniciativa; 4) alta produtividade dos funcionários; 5) funcionários orientados por missões e valores; 6) concentração em atividades e negócios que a empresa conhece bem; 7) estruturas organizacionais simplificadas e equipes de dirigentes de tamanho reduzido e; 8) propriedades flexíveis simultâneas, ou em outras palavras, combinação de centralização e descentralização.

<sup>23</sup> Para uma análise do impacto do culto aos “gerentes-heróis” nos indivíduos e nas organizações consulte Wood Jr e Paes de Paula (2002b).

excelência como forma de aperfeiçoamento individual e coletivo; 4) o culto de símbolos e figuras emblemáticas, como “palavras de efeito” (inovação, sucesso, excelência) e “gerentes heróis” e; 5) a crença em tecnologias gerenciais que permitem racionalizar as atividades organizadas grupais.

Estes pressupostos também estão cada vez mais entrelaçados no tecido social (DEEKS, 1993), pois não é mais possível ignorar que as organizações empresariais exercem uma grande influência na sociedade: as posições de *status* estão sendo ocupadas por homens e mulheres de negócios e as empresas vêm desempenhando um papel dominante no processo de socialização dos indivíduos, tanto no que se refere à educação, como à aquisição de habilidades e experiências. Além disso, a mídia vem transmitindo os valores que estão sob a esfera de influência do mundo dos negócios, contribuindo para que os seus símbolos, linguagem e crenças invadam a cultura tanto do ponto de vista material quanto intelectual e espiritual.

Dessa forma, a cultura do *management* (WOOD JR e PAES DE PAULA, 2001; 2002a) migrou para outros domínios da vida social como as artes, a ciência, a tecnologia e o governo. Por outro lado, uma vez que há uma estreita relação entre os valores e ações de cunho gerencialista e a reestruturação produtiva pós-fordista (BAGGULLEY, 1991), o gerencialismo passou a representar as necessidades das empresas e governos contemporâneos.

### **2.1.2. OS “MODISMOS GERENCIAIS”**

As crenças gerenciais engendraram a constituição de ferramentas e práticas administrativas que supostamente conduzem à excelência empresarial. Alimentadas pelos agentes da indústria do *management*, estas soluções adquiriram o *status* de “panacéias”. Emergiam então os “modismos” gerenciais (ABRAHAMSON, 1991; 1996), que foram condicionados pelos seguintes elementos da cultura do *management*: 1) a pressão pela eficiência, excelência e sucesso e; 2) o “discurso do

caos”<sup>24</sup>, que aumenta as condições de incerteza e leva à busca de soluções para organizar o “mundo fora de controle”.

Difundiu-se assim a idéia de que determinadas ferramentas e práticas administrativas são bem sucedidas na resolução de problemas gerenciais. Durante as décadas de 1980 e 1990, algumas delas se tornaram bastante populares no mundo empresarial (CALDAS, 1999 [1996]): é o caso da administração da qualidade total e da reengenharia.

#### **2.1.2.1. ADMINISTRAÇÃO DA QUALIDADE TOTAL**

A administração da qualidade total (*Total Quality Management* – TMQ) está intimamente relacionada com o modelo japonês de produção (WOOD JR, 1995 e WOOD JR e URDAN, 1995). No pós-guerra, os japoneses estavam cientes da impossibilidade de reproduzir com sucesso o modelo fordista no país, pois as sanções econômicas internacionais impostas pelos vencedores do conflito e a estrutura do mercado interno impediam a reprodução dos modelos ocidentais.

A solução foi criar uma forma de produção e de organização do trabalho que se ajustasse às condições macroeconômicas japonesas e atendesse às necessidades do mercado doméstico. Forjou-se assim um modelo de gerenciamento singular, que durante os anos 70 surpreendeu os ocidentais pela sua capacidade de produzir com “flexibilidade”, “baixo custo” e “qualidade”: o toyotismo.

O toyotismo se caracteriza pela oposição à massificação fordista: seus métodos possibilitam uma produção vinculada à demanda, individualizada, variada e heterogênea, em outras palavras, suficientemente flexível para atender às novas necessidades produtivas, tecnológicas e mercadológicas. Valendo-se de novas

---

<sup>24</sup> O “discurso” do caos foi iniciado por Tom Peters e alimentado por outros “gurus” da administração (MICKLETHWAIT e WOOLDRIDGE, 1997).

tecnologias organizativas situadas no âmbito da filosofia *just-in-time* de gerenciamento<sup>25</sup>, o toyotismo conseguiu se legitimar como um meio de tornar os processos mais eficientes e produtivos, além de aumentar a qualidade e reduzir o preço dos produtos.

Nos anos 80, com a aceleração da competição no mercado internacional, os ocidentais passaram a imitar o modelo japonês de administração. O físico e estatístico estadunidense Edwards Deming teve um importante papel neste processo (WALTON, 1992 [1990]). Reconhecidos nos anos 50<sup>26</sup> no Japão, os métodos de Deming conquistaram os Estados Unidos apenas em 1980<sup>27</sup>, quando o controle da qualidade passou a interessar os gerentes locais. Em 1982, Deming publicou *Quality, Productivity and Competitive Position*, no qual expõe o “método Deming de administração”, constituído por 14 pontos-chave<sup>28</sup> e “sete doenças mortais”<sup>29</sup> que afetam o desempenho da empresa (DEMING, 1982).

---

<sup>25</sup> A filosofia *just-in-time* de gerenciamento conjuga dois elementos para o planejamento da produção: o estoque mínimo e os sistemas *kanban*. A literatura sobre o tema é bastante ampla e detalha suas características (ver por exemplo KING, 1989): faremos aqui apenas uma apresentação breve de seu ideário. De um modo geral, esta filosofia de gerenciamento tem como objetivo realizar um planejamento da produção para acelerar e aumentar a eficiência dos processos, bem como reduzir custos com desperdícios e estocagem. Este planejamento procura manter um fluxo contínuo de produção, trabalhando com a meta de estoque zero de matéria-prima e de produtos acabados. Os sistemas *kanban* auxiliam neste processo: usando números ou cores, os trabalhadores sinalizam para os companheiros o *status* de sua produção (tarefas terminadas, número de peças acabadas, etc). Este mesmo sistema pode ser estendido aos fornecedores (número de peças em estoque) e distribuidores (número de produtos acabados), contemplando todos os processos envolvidos na produção.

<sup>26</sup> Segundo Walton (1989 [1986]), em 1950 Deming estava trabalhando no Japão e foi convidado por Kenichi Koyanagi e Ichiro Ishikawa, que integravam a União dos Cientistas e Engenheiros Japoneses, para ministrar cursos sobre métodos de controle de qualidade. Em suas palestras, Deming ensinava métodos estatísticos e costumava dizer que japoneses já sabiam o que era qualidade: só precisavam aplicar o que fizeram durante o período de guerra na indústria militar no setor de bens de consumo.

<sup>27</sup> Deming passou a ser requisitado para falar sobre suas experiências após uma série de entrevistas intituladas “Se o Japão pode... por que nós não podemos?”, que foram levadas ao ar pela NBC nos Estados Unidos (WALTON, 189 [1986]).

<sup>28</sup> Os 14 pontos do método Deming (1982) de administração são os seguintes: 1. Instituir como objetivo permanente o aperfeiçoamento de produtos e serviços; 2. Adotar uma filosofia de atendimento positiva, baseada em bom humor e acertos; 3. Acabar com a dependência da inspeção de qualidade em massa, focalizando o aperfeiçoamento do processo; 4. Acabar com a prática de fazer negócios com

Além destes princípios e “doenças”, Deming chama atenção para a “regra 85-15” (85% dos erros se devem ao sistema e apenas 15% aos indivíduos e coisas isoladas) e para a importância de se conhecer bem o cliente. Deming também recomenda o uso de ferramentas estatísticas para o controle e a tomada de decisões<sup>30</sup> e cria o ciclo PDCA (*Planning-Doing-Checking-Acting*), que orienta a gestão para a focalização nos processos e no aperfeiçoamento contínuo.

Vale ressaltar que o “método Deming de administração” é permeado por alguns elementos da cultura japonesa: a estabilidade, e mesmo vitaliciedade, dos funcionários em seus cargos e funções; a empresa interpretada como uma família e a inter-relação entre a vida no trabalho e a vida social. Estes elementos, que reforçam a constância dos quadros funcionais e a orientação para o longo prazo, foram “filtrados” na ocidentalização do modelo, pois a estabilidade conflita com as premissas do movimento gerencialista, que são essencialmente voltadas para o dinamismo e a mudança.

---

base somente no preço e buscar um relacionamento de longo prazo com os fornecedores; 5. Aperfeiçoar constante e indefinidamente os sistemas de produção e os serviços; 6. Instituir o treinamento dos funcionários; 7. Instituir a liderança ao invés de impor regras e punir os funcionários; 8. Eliminar o medo dos funcionários de fazer perguntas e participar dos processos; 9. Romper barreiras entre os departamentos da empresa, evitando a competição e instituindo a trabalho em equipe; 10. Eliminar *slogans*, exortações e alvos para a força de trabalho, deixando que os trabalhadores criem seus próprios *slogans*; 11. Eliminar cotas numéricas e enfatizar a qualidade e os métodos; 12. Remover as barreiras ao orgulho pelo trabalho bem-feito; 13. Instituir um vigoroso programa de educação e reciclagem; 14. Instituir uma equipe especial na alta direção, provida de um plano de ação para conduzir o programa de qualidade.

<sup>29</sup> As “sete doenças mortais” identificadas por Deming (1982) são as seguintes: 1. A falta de objetivos permanentes; 2. A ênfase nos lucros para o curto prazo, que solapa a qualidade e produtividade; 3. A avaliação por desempenho, classificação por mérito ou revisão anual de desempenho, que instala rivalidade e temor; 4. A falta de permanência e mobilidade do quadro gerencial; 5. A direção baseada apenas nas cifras visíveis; 6. Os gastos excessivos com assistência médica aos funcionários, ao invés de se focalizar a prevenção; 7. Os gastos excessivos com ações judiciais.

<sup>30</sup> Para Deming (1982), a transformação na qualidade está relacionada com as seguintes premissas: a) As decisões devem se basear em fatos; b) As pessoas que melhor conhecem o trabalho são aquelas que o executam; c) As equipes podem ser mais bem sucedidas que pessoas trabalhando sozinhas; d) As equipes precisam ser treinadas em processos estruturados de solução de problemas; e) É útil apresentar as informações de forma gráfica.

No contexto do gerencialismo, a administração da qualidade total se consolidou pela via instrumental: as técnicas e os métodos foram mais enfatizados do que a filosofia em si. Durante a década de 1980, a principal preocupação era a disseminação dos Círculos de Controle da Qualidade (CCQ) e em seguida, dos Programas de Qualidade Total<sup>31</sup>. As empresas ocidentais também foram acometidas pela “febre” da certificação ISO 9000<sup>32</sup>, que passou a indicar um padrão de qualidade seguido na produção ou prestação de serviços.

### **2.1.2.2. REENGENHARIA**

É verdade que a administração da qualidade impactou o setor privado, mas no que se refere à reestruturação das organizações a reengenharia foi muito mais incisiva. Seus mentores, Michael Hammer e James Champy, publicaram um livro no qual expõem os princípios desta visão gerencial que se transformou em uma “panacéia” nos anos 90: *Reenginerring the corporation: a manifesto for Business Revolution*.

Segundo Hammer e Champy (1994 [1993]), a reengenharia implica em uma reestruturação radical dos processos empresariais para alcançar melhorias drásticas em indicadores de desempenho como custos, qualidade, atendimento e velocidade. Para colocá-la em prática, recomendam focalizar as palavras-chave fundamental,

---

<sup>31</sup> Estes Círculos foram criados por Ichiro Ishikawa em 1960 no Japão: eles têm como objetivo o aperfeiçoamento da produção e são compostos pelos próprios funcionários da linha de frente. Já os Programas de Qualidade Total são uma criação ocidental: a proposta é estender a idéia de aperfeiçoamento contínuo para outros departamentos da empresa, não se restringindo mais ao setor de produção. (JURAN, 1983; ISHIKAWA, 1985; WALTON, 1989 [1986]).

<sup>32</sup> A certificação ISO 9000 (WOOD Jr e URDAN, 1995) foi criada no âmbito da Comunidade Européia: na década de 1980, os países participantes do mercado comum estabeleceram esta certificação como pré-requisito para as empresas estrangeiras que pretendessem continuar sendo suas parceiras comerciais. Esta certificação é atribuída por auditores que utilizam como parâmetro determinadas regras e procedimentos para atestar a qualidade. A série ISO 9000 foi desenvolvida pelo Comitê 176 da *International Standards Organization* (ISO) é composta pelas normas ISO 9000, 9001, 9002, 9003 e 9004 voltadas para produção, processos e serviços. Mais recentemente foi criada a série ISO 14000, que estabelece também normas de proteção ambiental.

radical, drástica e processos<sup>33</sup>, enfatizando que a reengenharia significa um salto significativo nos índices de produtividade, redução de custos e lucros.

Entre as instruções práticas dos autores para se “inventar” novas formas de se realizar um trabalho e melhorar drasticamente o desempenho da empresa estão: 1) o *downsizing*, que implica na redução dos níveis hierárquicos da organização, ou em outras palavras, na extinção e reorganização de cargos; 2) a terceirização das atividades que não criam valor adicionado aos produtos e serviços da empresa; e 3) o uso intensivo de tecnologias de informação<sup>34</sup>, ou seja, a automação e informatização de processos para reduzir custos e aumentar a velocidade de atuação da empresa.

De um modo geral, tanto a administração da qualidade quanto a reengenharia foram incentivadas pelo ideário gerencialista. Influenciadas por este movimento, várias empresas adotaram estas soluções de forma apressada e pouco crítica: muitos gerentes aderiram ao discurso e às práticas sem justificativas técnicas, mas em virtude de seu uso pela concorrência. Por este motivo, a qualidade e a reengenharia se converteram em “modismos” gerenciais, abrindo espaço para uma série de inovações administrativas com este mesmo caráter (WOOD JR, 1997).

---

<sup>33</sup> Os autores (HAMMER e CHAMPY, 1994 [1993]) assim caracterizam cada uma destas palavras: 1) Fundamental: formular as questões mais básicas e fundamentais sobre a empresa e seu funcionamento para identificar os processos a serem aprimorados; 2) Radical: não basta introduzir mudanças superficiais nos processos identificados, pois para haver reengenharia as transformações precisam ser radicais, ainda que seja preciso jogar fora o que é antigo, desconsiderar as formas existentes de se realizar um trabalho e inventar formas novas; 3) Drástica: a reengenharia implica em mudanças drásticas e grandes “saltos” de desempenho; e 4) Processos: as empresas costumam se orientar para tarefas, serviços, pessoas ou estruturas, mas deveriam focalizar os processos, ou seja, as atividades que geram valor adicionado ao produto e para o cliente.

<sup>34</sup> Na década de 1990, o uso das tecnologias de informação se intensificou com a disseminação dos sistemas empresariais integrados que prometem uma ampla integração entre os bancos de dados da empresa e o monitoramento em tempo real do fluxo de informações. Além de uma ferramenta técnica, estes sistemas também costumam ser utilizados como um instrumento de controle de desempenho e mesmo de comportamentos. Para uma análise mais detalhada a respeito, consulte Wood Jr, Paes de Paula e Caldas (2001).

## 2.2. O MOVIMENTO “REINVENTANDO O GOVERNO”

Nos anos 90, o movimento gerencialista e a cultura do *management* foram transportados do setor privado para o setor público, engendrando o movimento “reinventando o governo”. A tendência de absorção das idéias do setor privado pela gestão pública, que é uma constante na história estadunidense, ganhou um novo *status* com o trabalho dos consultores David Osborne e Ted Gaebler.

A fixação nas idéias de eficiência e empreendedorismo é antiga na história do setor público dos Estados Unidos (SMITH, 1991). No século XIX, John Patterson já sugeria que a cidade é um grande negócio empresarial que tem o povo como acionista. Compartilhando desta visão, os reformadores sociais das primeiras décadas do século XX elogiavam os métodos da administração científica, enfatizando que as reformas governamentais deveriam “abrir mão de sua benevolência em nome da eficiência”.

As instituições de ensino e pesquisa de gestão pública fundadas<sup>35</sup> no começo do século concordavam com o argumento de que uma sociedade democrática deveria agir racionalmente pelos interesses públicos, baseando-se em técnicas contábeis, econômicas e de administração. De modo análogo, o *Institute for Government Research*, fundado em 1916, que mais tarde se tornaria o *Brookings Institute*, se pautava na seguinte suposição: a administração é essencialmente técnica, constituindo um campo distinto da política.

Dessa forma, verificamos que o intercâmbio entre técnicas e práticas do setor privado e público sempre permeou a administração pública estadunidense. No entanto, com o movimento gerencialista, este entrelaçamento ganhou uma outra dimensão, pois ocorreu uma intensa popularização dos cursos de administração, além do uso de

---

<sup>35</sup> Segundo Smith (1991), aqui se destacam a *Training School for Public Service* fundada em 1911 e o *National Institute of Public Administration*, criado em 1928.

idéias do “gurus” do *management* e de serviços de consultorias empresariais no setor público (FERLIE, 1998).

O livro de Osborne e Gaebler, *Reinventing the government – how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* (1992), comprova que o gerencialismo havia se deslocado do setor privado para o setor público. Não por acaso, os autores atribuem seus acertos ao pioneirismo das críticas de Peter Drucker às organizações burocráticas e às idéias de excelência de Peters e Waterman:

*“O pensador que mais nos influenciou foi possivelmente Peter Drucker. Seu livro The age of Discontinuity de 1968, propôs uma análise profética da bancarrota do governo burocrático. Seus conceitos fundamentais, que Drucker repetiu durante muitos anos em seus ensaios e em outros livros, tiveram um impacto enorme – não só sobre nós como também sobre muitos empreendedores do setor público sobre os quais escrevemos e cujas lições aprendemos. Temos igualmente uma dívida intelectual importante com Robert Reich, Tom Peters, Robert Waterman e Alvin Tofler.”* (OSBORNE e GAEBLER, 1994 [1992], p.IX)

Como as críticas à burocracia sempre estiverem presentes na administração pública estadunidense (SMITH, 1991), facilitou-se a inserção da lógica “pós-burocrática” no setor público, tornando o modelo gerencial o substituto idealizado do modelo burocrático de administração. Partilhando das premissas gerenciais, Osborne e Gaebler advogam a falência da organização burocrática e argumentam que estas características organizacionais não se adaptam mais ao atual contexto, que exige instituições flexíveis, adaptáveis, produtivas e voltadas para a qualidade.

Do mesmo modo que Peters e Waterman (1992) exaltam a excelência de algumas empresas bem sucedidas, Osborne e Gaebler (1994 [1992]) focalizam as virtudes das

experiências de “reinvenção do governo” nos Estados Unidos. Entusiastas do “espírito empreendedor”, os autores vão apontar ainda no governo de Ronald Reagan as primeiras iniciativas neste sentido.

Examinando algumas experiências consideradas inovadoras, os autores identificam as seguintes características: a promoção da competição entre os que prestam serviços públicos, a transferência do controle das atividades públicas para a comunidade, a orientação para objetivos e a focalização nos resultados. Os autores também frisam que estas se valem de ferramentas utilizadas no setor privado como a “reestruturação organizacional” e a “administração da qualidade total”.

Osborne e Gaebler tentam evitar a identificação automática entre gestão empresarial e pública e reconhecem que, embora existam muitas semelhanças entre as duas atividades, não se pode governar como se administra uma empresa. Apesar disso, suas recomendações não transcendem a mera readaptação das idéias desenvolvidas no setor privado. Os dez princípios que levariam a uma “reinvenção do governo” nos ajudam a elucidar esta questão:

1) *governo catalisador – navegando em vez de remar*: a prestação de serviços públicos não é uma tarefa governamental, mas algo que se deve assegurar aos cidadãos<sup>36</sup>; logo, é muito importante a habilidade do Estado em realizar parcerias com a iniciativa privada e mobilizar grupos comunitários para a prestação de serviços públicos;

2) *o governo pertence à comunidade – dando responsabilidade ao cidadão ao invés de servi-lo*: a transferência de responsabilidades da burocracia para as comunidades

---

<sup>36</sup> A privatização é indicada por eles como uma saída desde que garanta a efetividade, a eficiência, a equidade e a responsabilidade com que os serviços são prestados. Para os autores, ainda que esta iniciativa reduza os postos públicos haveria uma compensação através da criação de vagas no setor privado.

deve ser incentivada, pois estas são mais flexíveis e estão mais próximas dos problemas a serem solucionados;

3) *governo competitivo – introduzindo a competição na prestação de serviços*: a introdução da competição no setor público é vantajosa porque aumenta a eficiência, melhora a qualidade do atendimento, além de encorajar a inovação e o engajamento dos servidores públicos;

4) *governo orientado por missões – transformando órgãos burocratizados*: tal como no setor privado, o governo deve se orientar por missões<sup>37</sup>, pois isto ajuda a tornar as organizações mais eficientes do que aquelas que se orientam por normas e regras;

5) *governo de resultados – financiando resultados, não recursos*: uma constante avaliação de resultados e desempenhos facilita a distinção entre o sucesso e o fracasso, além de possibilitar a recompensa dos bons resultados e a correção dos problemas;

6) *governo e seus clientes – atendendo às necessidades dos clientes e não da burocracia*: os cidadãos estão cansados da burocracia e querem ser mais valorizados<sup>38</sup>; portanto, é recomendável o uso da administração da qualidade e a criação de sistemas de prestação de serviços mais simples e transparentes;

7) *governo empreendedor – gerando receitas ao invés de despesas*: seguindo o espírito empreendedor, o governo deveria poupar mais, criar meios de gerar novas

---

<sup>37</sup> O conceito de missão é largamente utilizado dentro do ideário gerencialista e tem suas raízes nas recomendações de Drucker e outros autores para o planejamento estratégico. De um modo geral, a elaboração de um missão pretende tornar os objetivos da organização mais claros para todos os envolvidos. Segundo Osborne e Gaebler (1994 [1992]), para criar um governo orientado por missões é preciso eliminar todas as regras e regulamentos acumulados e atividades obsoletas, ou seja, desburocratizar os sistemas administrativos e focalizar os funcionários em metas e objetivos bem definidos.

<sup>38</sup> Para isto Osborne e Gaebler (1994 [1992]) sugerem que o governo deve se aproximar mais de seus “clientes”, tal como recomendam Drucker, Peters e Waltherman e Deming.

receitas, vincular a dotação orçamentária ao desempenho de cada departamento e criar remunerações variáveis para os administradores públicos;

8) *governo preventivo – a prevenção em lugar da cura*: os governos devem investir em programas de prevenção e atuar de forma mais estratégica, planejando suas ações e a dotação orçamentária;

9) *governo descentralizado – da hierarquia à participação e trabalho de equipe*: as organizações descentralizadas são mais rápidas em responder às necessidades dos clientes e também mais motivadoras para os funcionários, pois permitem a inserção da administração participativa e do *empowerment*;

10) *governo orientado para o mercado – induzindo mudanças através do mercado*: os programas governamentais apresentam uma série de defeitos quando comparados com os similares realizados pelo mercado e poderiam ser mais bem sucedidos se fossem oferecidos por ele.

Quando comparamos estes princípios com o modelo britânico, notamos que o foco se mantém na reprodução de técnicas administrativas do setor privado e na questão da eficiência. Além disso, no que se refere à dimensão sócio-política, apesar do discurso participativo, prevalece a falta de clareza quanto ao modo e o grau de inserção da sociedade nos processos decisórios.

Aliás, a dimensão sócio-política é vista como uma fonte geradora de ineficiências: para Osborne e Gaebler (1994 [1992]) o mercado é mais eficiente no provimento dos serviços públicos porque os programas do governo costumam ser orientados para os eleitores e não para os clientes. Na visão dos autores, por serem motivados por interesses políticos, os programas governamentais favorecem a criação de “feudos” e corporativismos, baseiam-se em regras e ordens ao invés de incentivos para fazer os

funcionários trabalhem e criam sistemas de prestação de serviços sem ganhos de escala.

Constatamos assim que o movimento “reinventando o governo” complementou<sup>39</sup> a nova administração pública britânica: aqui temos formas diferentes de se expressar o mesmo conjunto de idéias e práticas. O pensamento de Osborne e Gaebler contribuiu para reelaborar o discurso e consolidar o âmago da nova administração pública – a suposição de que as técnicas administrativas criadas no âmbito do setor privado são eficientes e, portanto, adequadas para orientar a gestão pública.

Neste contexto, a nova administração pública mantém a ênfase tecnicista e o divórcio entre os domínios da administração e da política. Além disso, ao buscar a eficiência no setor público e atribuir às práticas de administração e reforma um caráter neutro, a nova administração pública se tornou assimilável por governos de orientações políticas distintas. Esta análise corrobora a argumentação de Hood (1991) de que esta é uma “administração pública para todas as estações”. No próximo capítulo, abordaremos mais detidamente esta questão.

---

<sup>39</sup> Autores como Frederickson (1996) tentam sugerir que a nova administração pública e o “reinventando o governo” são movimentos distintos, uma vez que expressam panoramas políticos diferentes. No entanto, não levam em consideração a existência de uma continuidade entre o neoconservadorismo e outras tendências políticas, questão que abordamos no capítulo III.

## CAPÍTULO III

### A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENTRE A TERCEIRA VIA E A GOVERNANÇA PROGRESSISTA

Os casos da Austrália e da Nova Zelândia demonstraram que tanto os governos conservadores quanto os trabalhistas aderiram à nova administração pública. Considerando as raízes neoconservadoras deste modelo de gestão, isto pode parecer um contrasenso. No entanto, o fenômeno antecipa a tendência de hegemonia do modelo no âmbito do movimento internacional pela reforma do Estado. Por outro lado, também revela o caráter adaptativo da nova administração pública e a ambigüidade da orientação política que passou a circundá-la nos anos 90.

Neste capítulo, abordamos a anatomia das visões políticas que auxiliaram na consolidação da nova administração pública: a terceira via e a governança progressista. Na primeira parte, apresentamos as críticas dirigidas às reformas neoconservadoras e enfatizamos os mitos que circundam o livre-mercado. Com esta análise tentamos sugerir que as falhas do governos neoconservadores abriram espaço para novas tendências políticas e favoreceram a emergência da terceira via.

Na segunda parte, discutimos a política de terceira via a partir do pensamento de um seus principais mentores – Anthony Giddens. Tentamos então problematizar o paradoxo que a circunda: no campo do discurso, a terceira via faz uma oposição ao neoconservadorismo; mas no campo da prática, mantém o modelo de gestão edificado sob a égide neoliberal. Finalizando o capítulo, apontamos as críticas dirigidas à terceira via e também o deslocamento dos adeptos da nova administração pública na direção de uma variante desta orientação política: a governança progressista (*progressive governance*).

Durante este percurso analítico, revelamos que a simetria entre o neoliberalismo, a terceira via e a governança progressista é preservada através da manutenção das visões liberais e da nova administração pública. Nosso objetivo é tentar demonstrar que este modelo de gestão constitui uma barreira para as mudanças e que sua suposta eficiência vem dificultando a transição para uma forma de gerir Estado mais comprometida com a dimensão sócio-política.

### **3.1. CRÍTICAS ÀS REFORMAS NEOCONSERVADORAS**

A literatura apresenta um número significativo de artigos e livros que evidenciam as falhas das reestruturações realizadas e os mitos que circundam o ideário do livre-mercado. De um modo geral, os críticos tentam demonstrar que a meta das reformas neoliberais não é exatamente o crescimento econômico nacional, mas o aumento dos lucros via intensificação do trabalho e da transnacionalização industrial e financeira.

Até recentemente esta argumentação era rechaçada, mas a crise e a estagnação econômica do final dos anos 90 causaram uma “rachadura” no edifício neoliberal: a ineficiência das reformas neoconservadoras no campo do desenvolvimento econômico vem abalando a sua legitimidade e reforçando as críticas.

Nos capítulos anteriores, analisamos o movimento neoliberal e as reformas orientadas para o mercado realizadas no Reino Unido e nos Estados Unidos. A seguir, abordamos as críticas realizadas às reformas implementadas nestes países e discutimos os limites da “fantasia” do livre-mercado.

#### **3.1.1. REINO UNIDO**

No que se refere ao Reino Unido, Taylor-Gooby (1991) fez uma constatação que é compartilhada por vários analistas do governo Thatcher: apesar do discurso de eficiência e das reformas que visavam reduzir a máquina estatal, não houve uma diminuição significativa dos gastos públicos e do tamanho do Estado. John Gray

(1999 [1998]) reforça esta posição, pois afirma que o Estado britânico não “encolheu” e que os impostos aumentaram significativamente durante a era Thatcher.

Por outro lado, as reformas *thatcheristas* erodiram a inserção da camada social que apoiava o Partido Conservador: a aposta feita na redução do poder dos sindicatos, no tratamento mais individualista do mercado de trabalho e na flexibilização das leis trabalhistas resultou em um empobrecimento da população, além de debilitar as estruturas familiares.

Gray (1999 [1998]) também aponta aumentos significativos nos índices de criminalidade e de desigualdade econômica, que colocaram o Reino Unido em situação de desvantagem em relação ao bem-estar quando comparado a outros países da União Européia. Em síntese, o ajuste estrutural da economia contribuiu para a manutenção dos conservadores no poder, mas os fracassos no campo das políticas sociais minaram suas bases de apoio e possibilitaram a ascensão do Partido Trabalhista.

### **3.1.2. ESTADOS UNIDOS**

Um conjunto similar de críticas é dirigido aos Estados Unidos. Navarro (1994) fez uma análise da estrutura de gastos do governo Reagan e mostrou que os anos 80 se caracterizaram por uma política keynesiana disfarçada, pois o gasto federal aumentou cerca de 30% entre 1980 e 1985. Investigando a origem destes gastos, o autor concluiu que ocorreu uma transferência de fundos federais do setor social para o setor militar<sup>40</sup>: com as reformas, Reagan promoveu uma espécie de política de reindustrialização – o “keynesianismo militarista”.

---

<sup>40</sup> Segundo Navarro (1994), os setores de produção de armamentos, construção e pesquisa militar tiveram seus orçamentos aumentados em torno de 100% no referido período.

Navarro (1994) também argumenta que o desmonte do Estado de bem-estar foi baseado na crença de que a estagnação econômica está relacionada com a transferência de recursos do setor privado para o público, do capital para o trabalho e dos setores de renda mais alta para os de renda mais baixa. No entanto, apesar da insistência dos neoliberais em relação à lógica deste raciocínio, não há provas empíricas de que o fluxo inverso de recursos promoveu desenvolvimento nos países que realizaram as reformas.

Segundo Block (1996), nos Estados Unidos as reformas foram baseadas em uma expectativa de prosperidade que é falsa, pois a redução dos gastos governamentais em áreas estratégicas tende a aumentar a incerteza para os negócios, afetando negativamente o desenvolvimento econômico. Além disso, é ingênuo basear a eficiência governamental apenas em uma política de redução de custos, pois o sucesso das decisões políticas e administrativas se relaciona com uma gama complexa de fatores.

As privatizações são um exemplo claro deste fenômeno, uma vez que sinalizam que nem sempre a diminuição dos gastos do governo e a prestação de serviços pelo setor privado resulta na redução das tarifas e na melhoria da qualidade dos serviços para o público. De acordo com Sclar (1994), os dogmas que circundam as privatizações e terceirizações são tão consolidados, que os casos de fracasso não vêm abalando a crença dos administradores públicos nas suas virtudes. Na visão do autor, este dogmatismo contribui para desviar o processo decisório governamental dos critérios de eficiência administrativa e do comprometimento com o interesse público.

O aparato governamental de regulação idealizado pela reforma também não se comprovou efetivamente capaz de fiscalizar e controlar os serviços privatizados e terceirizados. Isto não surpreende quando consideramos que é virtualmente impossível garantir um comportamento racional dos atores em relação ao interesse

público: ainda que o governo distribua e realoque as informações para evitar que os “agentes” (administradores) tenham mais conhecimento que os “principais” (proprietários), o conhecimento continua disperso (MINKLER, 1993) e gera incertezas que auxiliam a maximização dos interesses privados.

A propósito também vale a pena ressaltar que a privatização desloca os cidadãos da posição de contribuintes e co-proprietários da empresa prestadora, ou seja, de “principais”, para a posição de clientes e usuários dos serviços. Com esta mudança de papéis, os interesses dos proprietários das empresas tendem a suplantar os interesses dos cidadãos, dificultando o estabelecimento de uma regulação governamental dirigida para o interesse público.<sup>41</sup>

### 3.1.3. A “FANTASIA” DO LIVRE-MERCADO

Segundo Gray (1999 [1998]), o Reino Unido e os Estados Unidos efetivamente implementaram uma versão de livre-mercado, no século XIX. Nos anos 80, ambos países resgataram este ideário para redirecionar suas economias, mas com conseqüências negativas no campo do bem-estar social.

Nos Estados Unidos, isto produziu um *boom* econômico semelhante ao que ocorreu na era vitoriana britânica. No entanto, o crescimento da produtividade e riqueza nacional foi acompanhado por uma má distribuição de renda<sup>42</sup>. Além disso, a

---

<sup>41</sup> Um exemplo deste problema foi vivenciado recentemente pelos brasileiros em relação às empresas distribuidoras de energia elétrica, antes estatais e agora privadas. Depois de um colapso na geração de energia e da perspectiva de novos “apagões”, os cidadãos foram instruídos pelo governo e pela agência de regulação, a ANEEL, sob ameaças de penalizações, como multas e cortes no fornecimento, a economizar energia. Passada a crise, os cidadãos foram obrigados a arcar com aumentos nas tarifas para repor as perdas das companhias distribuidoras, pois a redução no montante de energia distribuída afetou as taxas de lucro.

<sup>42</sup> Segundo autor, 80% das pessoas empregadas tiveram seus rendimentos estagnados ou diminuídos, gerando um crescimento de desigualdade econômica que não tem precedentes históricos, nem paralelos, nem mesmo no Reino Unido e na Nova Zelândia que adotaram as políticas de livre-mercado de forma mais sistemática nos anos 80.

flexibilização do mercado de trabalho afetou as estruturas familiares, as taxas de emprego<sup>43</sup> e os índices de criminalidade.

De acordo com o autor, alguns países estão importando o modelo gestão e organização do mercado de trabalho pós-fordista sem levar em consideração as especificidades locais e sem fazer uma avaliação mais realista do impacto que estas transformações tiveram nos Estados Unidos. Dessa forma, a tentativa de se reproduzir o sistema de livre-mercado acaba gerando formas autóctones de capitalismo que não contribuem para a consolidação das democracias liberais.

Na visão de Gray, a história já provou os fracassos da adaptação dos modelos econômicos e administrativos originários do Reino Unido, Europa e América do Norte em outros países. Assim, o autor não concorda que a estrutura de livre-mercado seja uma condição necessária para o crescimento econômico e afirma que o caso britânico e estadunidense é cercado por um mito da não-intervenção, pois na realidade estes países sempre tiveram uma economia circundada por protecionismos.

Com estas observações, Gray (1999 [1998]) recua em relação suas antigas análises<sup>44</sup> e admite que há dificuldades de se estabelecer o livre-mercado no atual contexto, pois a organização da economia é mais complexa e interdependente.<sup>45</sup> Para autor, o mercado

---

<sup>43</sup> Gray (1999 [1998]) faz importantes considerações sobre os índices de desemprego nos Estados Unidos, desmitificando a idéia de empregabilidade geralmente associada ao país. Segundo o autor, cerca de 10% da força de trabalho (13,5 milhões de pessoas) está subempregada e há 12,2 milhões de trabalhadores contratados de forma temporária. Além disso, se fossem incluídas todas as modalidades de não emprego, a diferença entre Europa e Estados Unidos seria pequena: entre 1988 e 1994, os índices de homens entre 25 e 55 anos sem trabalho giravam em torno de 11 a 15%, sendo 14% nos Estados Unidos e 15% na Alemanha. Por outro lado, os índices de emprego nos Estados Unidos não levam em consideração suas taxas de encarceramento: em 1994, um milhão e meio de pessoas estavam encarceradas e três milhões e meio sob *sursis* ou liberdade condicional.

<sup>44</sup> Vale lembrar que John Gray foi um dos defensores do pensamento liberal neoclássico.

<sup>45</sup> Berle e Means (1987 [1968]) já haviam abordado a impossibilidade de restabelecer as condições de *laissez faire* no século XX. Segundo os autores, na época de Adam Smith a propriedade e a vida econômica podiam ser consideradas inteiramente “individualistas”, pois as empresas eram pequenos

é sempre uma criação do Estado e o *laissez faire* gera uma insegurança social que é ameaçadora para a democracia. Nas suas palavras

*“...o livre-mercado global não é uma lei pétrea do desenvolvimento histórico, mas um projeto político. As profundas imperfeições desse projeto já causaram muitos sofrimentos desnecessários.”*

(GRAY, 1999 [1998], p.270)

As críticas até aqui examinadas se dirigem contra o pressuposto de que o livre-mercado é uma via de desenvolvimento econômico e social. Além disso, também evidenciam que as reformas orientadas para o mercado não levaram à prosperidade esperada e geraram uma ampla gama de desigualdades.

### **3.2. TERCEIRA VIA**

O fracasso dos neoconservadores em responder às demandas do eleitorado por mais segurança e bem-estar social abriu espaço para novas visões políticas, favorecendo a ascensão e consolidação da terceira via. Conforme constatamos no capítulo I, na Austrália e na Nova Zelândia as reformas começaram a ser implementadas em governos trabalhistas e foram radicalizadas nos governos conservadores. No caso dos Estados Unidos e do Reino Unido, ocorreu o contrário: à radicalização neoliberal se seguiu um período de abrandamento político.

Ambos fenômenos prenunciam mudanças na orientação política hegemônica. Nos Estados Unidos (SMITH, 1991), logo após a derrota eleitoral de 1980, o Partido Democrata fundou o *Center for National Policy* para fazer sua própria leitura e interpretação do pensamento liberal. Em 1987, quando Reagan foi reeleito, o

---

negócios administrados pelos proprietários. Atualmente, as empresas são sociedades anônimas: isto dispersou a propriedade e interligou os diversos atores econômicos, dificultando uma atuação autônoma dos mesmos.

presidente do *Center for National Policy*, Kirk O'Donnell afirmou que análise liberal dos neoconservadores logo falharia em atender às demandas eleitorais. Emergia neste *think tank* o movimento dos novos democratas estadunidenses, que seriam seguidos pelos novos trabalhistas ingleses.

Em 1989, com a derrota nas eleições para o Parlamento Europeu, o Partido Conservador britânico enfrenta sua primeira crise (JESSOP, KEVIN E BROMLEY, 1990). Em 1990, John Major se torna o líder do partido e em 1992, sucede a então Primeira-Ministra iniciando a última fase do movimento *thatcherista*. Paralelamente, o Partido Trabalhista esboçava uma reação e recuperava seu prestígio no cenário político.

Em 1987, ao ser derrotado pela terceira vez, o Partido Trabalhista começou a descartar suas idéias keynesianas e a adotar as premissas da economia de livre-mercado. Em 1988, os trabalhistas emularam os *think tanks* neoconservadores e criaram o *Institute for Public Policy Research*. Observa-se então a mesma fermentação de idéias que ocorreu em meados dos anos 70: o *Institute for Public Policy Research* se tornou para o Partido Trabalhista o que o *Centre for Policy Studies* foi para o Partido Conservador (COCKETT, 1995).

Em <sup>1997</sup>~~1994~~, o Partido Trabalhista venceu as eleições e Tony Blair passou a ocupar a posição de Primeiro-Ministro. Em seu governo, Blair segue a mesma linha de atuação adotada por Major: uma combinação da eficácia da economia de livre-mercado e regulação. Vale ressaltar que esta política não contraria totalmente o pensamento neoliberal, pois procura cumprir alguns de seus objetivos: melhorar as condições contratuais e reguladoras para o funcionamento dos mercados.

### 3.2.1. A VISÃO DE ANTHONY GIDDENS

No período que antecede sua vitória, o Partido Trabalhista fomentou um corpo de idéias que auxiliaria na sustentação das práticas neoliberais. Do mesmo modo que os conservadores adotaram as idéias liberais para fundar uma “nova direita”, os trabalhistas as acolheram para fundar uma “nova esquerda”, inaugurando o “novo trabalhismo”. Entre os mentores deste movimento se destacam David Miliband, que dirigia o *Institute for Public Policy Research* e o sociólogo Anthony Giddens, professor da Universidade de Cambridge, que mais tarde se tornaria diretor da *London School of Economics*.

Após a vitória dos trabalhistas, Miliband e Giddens se tornaram conselheiros de Tony Blair: o primeiro foi seu chefe de gabinete e o segundo sistematizou os princípios da política de terceira via, alinhando o novo trabalhismo britânico e o movimento dos novos democratas estadunidenses. Ambos partilhavam de um mesmo conjunto de idéias e tinham como objetivo fundar uma “nova esquerda” (MILIBAND, 1994 [1997] e GIDDENS (1999 [1998])).

No livro *A Terceira Via* (1999 [1998]), Giddens faz uma síntese dos pensamentos deste movimento político. Na abertura do texto, o autor aponta o fracasso do socialismo como forma de administração econômica e como modo de expressar a vontade social. Defende também uma visão mais pragmática do Estado, valorizando a filosofia de livre-mercado do ponto de vista econômico e moral.

Antes de elaborar suas teses sobre a “terceira via”, Giddens aponta as falhas da social-democracia clássica (“velha esquerda”) edificadora do Estado do bem-estar, criticando o seu caráter excessivamente coletivista, igualitarista e protetor. Dirige também suas críticas ao neoliberalismo (“nova direita”), representado pelo governo de Margareth Thatcher.

Para Giddens, o “neoliberalismo” está “em apuros”, pois o seu fundamentalismo e conservadorismo estariam em conflito:

*“A devoção ao livre-mercado por um lado, e à família tradicional por outro, é uma contradição. Espera-se que o indivíduo e o direito à escolha se detenham abruptamente na soleira da família e da identidade nacional, onde a tradição deve permanecer intacta.”*

(GIDDENS, 1999 [1998], p.25)

Com esta ressalva, Giddens faz uma crítica do neoconservadorismo *thatcherista*, que adotou o livre-mercado e tentou limitar suas tendências perniciosas através de valores como religião, pátria e família. Em um trabalho anterior, Giddens (1997 [1994]) já argumentava que o caráter conservador do neoliberalismo de Thatcher era um elemento paradoxal no contexto de uma ideologia que defende processos radicais de mudança. Em seus trabalhos mais recentes, Giddens descarta os traços conservadores das reformas *thatcheristas*, mas continua defendendo o que ele considera o “progressismo de livre-mercado”.

Para Giddens, a saída é voltar-se para o liberalismo, pois, na sua visão, o socialismo e o conservadorismo se desintegraram e o neoliberalismo enfrenta sérias contradições. Com a política da “terceira via”, Giddens tenta elaborar uma “nova social-democracia” ou um “liberalismo-social”, defendendo uma atitude positiva perante o livre-mercado, o individualismo e a globalização e desaprovando o protecionismo econômico, cultural e social.

O autor também coloca em questão a distinção entre “direita” e “esquerda”, mas não a descarta, pois caracteriza a terceira via como “centro-esquerda” ou “esquerda-moderna”, ou ainda como uma manifestação da “nova esquerda”. Segundo Giddens, os valores centrais da “terceira via” são: “igualdade”, “liberdade como autonomia”, “não há direitos sem responsabilidades” e “não há autoridade sem democracia”.

Em relação à igualdade, de acordo com o autor

*“Os que estão mais próximos do liberalismo (...) vêem a igualdade de oportunidade como desejável e necessária. Foi nesse sentido que John Major, fazendo um improvável eco a Marx, falou de sua intenção de criar uma sociedade sem classes. Uma sociedade em que o mercado pode atuar livremente é capaz de gerar grandes desigualdades econômicas, mas estas não importam, desde que pessoas com determinação e talento possam ascender a posições adequadas às suas capacidades.”*  
(GIDDENS, 1999 [1998], p.23)

De um modo geral, Giddens dirige críticas à meritocracia plena, ou, em outras palavras, à associação automática entre cidadania e direitos. Na sua interpretação, o papel do governo não seria prover os direitos, mas assegurar a busca do mérito. Dessa forma, coloca a universalização das políticas sociais em questão e defende uma focalização da assistência nos mais necessitados.

Giddens retoma então o discurso neoliberal contra o Estado do bem-estar e afirma que são válidas algumas críticas da direita, em especial a interferência do Estado na livre-escolha individual:

*“Reconhecendo a história problemática do welfare state, a política de terceira via deveria aceitar algumas críticas que a direita faz a ele. Ele é essencialmente não-democrático, dependendo como depende de uma distribuição de benefícios de cima para baixo. Sua força propulsora é a proteção e a assistência, mas ele não dá espaço suficiente à liberdade pessoal. Algumas formas de instituição do welfare são burocráticas, alienantes e ineficientes, e benefícios de welfare podem gerar*

*conseqüências perversas que solapam o que foram projetadas a realizar.” (GIDDENS, 1999 [1998], p.123)*

Giddens também afirma que a universalidade das políticas sociais pode incitar o indivíduo a “sabotar” o sistema, fazendo uso inadequado dos recursos que o Estado dispõe. Utilizando o conceito de “perigo moral” das companhias de seguro, o autor afirma que:

*“O dilema é que quanto mais elevados os benefícios, maior será a chance de perigo moral, bem como de fraude.” (...) “Uma tendência maior a solicitar a assistência social, maior ausência do trabalho por pretensas razões de saúde e um nível mais baixo de procura de emprego podem estar entre os resultados.” (GIDDENS, 1999, p.125)*

Na visão do autor, “não há direitos sem responsabilidades” e o bem-estar não é um conceito econômico, mas psicológico. Assim, defende que o Estado deveria investir em desenvolvimento de capacidades ao invés de fornecer diretamente o sustento econômico. Para Giddens, a igualdade se garante através da emancipação individual e não dos grupos e coletividades: a política emancipatória seria parte do terreno das oportunidades de vida, de bem-estar e de auto-estima das pessoas que são efetivadas através do respeito à escolha, à identidade e à mutualidade dos indivíduos.

De acordo com o autor, o individualismo é um fenômeno institucionalizado, pois atualmente as conquistas profissionais e os direitos se voltam para o indivíduo. Giddens identifica então o surgimento de um “novo individualismo” que, em tese, não se relacionaria com o campo egoístico do interesse econômico, mas com a autonomia de ação. Além disso, na sua visão, a “geração do eu” não assinala um processo de decadência moral, mas uma contestação das formas tradicionais e conservadoras de autoridade.

Ao associar a liberdade à autonomia e criticar as tradições, Giddens parece se afastar da concepção neoliberal de liberdade. No entanto, o autor está apenas reposicionando o *status* da tradição e fazendo uma crítica velada à visão positiva de liberdade, pois em trabalhos anteriores colocou em questão a influência do indivíduo nas decisões coletivas e a possibilidade de uma distribuição equitativa de poder (GIDDENS, 1991 [1990]; 1997 [1994]).

Por outro lado, a linha de argumentação utilizada para diferenciar o individualismo da terceira via do individualismo neoliberal apresenta algumas fragilidades, pois as posições assumidas por Hayek há mais de cinquenta anos conflitam visivelmente com algumas afirmações de Giddens:

*“O neoliberalismo põe grande ênfase na importância do individualismo, contrastando isto ao desacreditado coletivismo da teoria socialista. Por individualismo; contudo, os neoliberais entendem o comportamento egoísta, maximizador de lucro, do mercado.”*

(GIDDENS, 1999 [1998], p.47)

*“O individualismo tem hoje uma conotação negativa e passou a ser associado ao egoísmo. Mas o individualismo a que nos referimos, em oposição a socialismo e a todas as outras formas de coletivismo não está necessariamente relacionado a tal acepção.” (...) “...podemos dizer que o individualismo... tem como características essenciais o respeito pelo indivíduo como um ser humano, isto é, o reconhecimento da supremacia de suas preferências e opiniões na esfera individual, por mais limitada que esta possa ser, e a convicção de que é desejável que os indivíduos desenvolvam dotes e inclinações pessoais.”*

(HAYEK, 1990 [1944], p.40-41)

Partindo dos três primeiros valores da terceira via, Giddens tenta justificar porque “não há autoridade sem democracia”. Na sua visão, a direita sempre considerou a família, a nação, o governo e outras instituições como “meios perfeitos para justificar a autoridade”, mas atualmente não há mais como garantir a autoridade através da tradição:

*“Numa sociedade em que a tradição e o costume estão perdendo seu domínio, a única rota possível para o estabelecimento da autoridade é a via democrática. O novo individualismo não corrói inevitavelmente a autoridade, mas exige que ela seja remodelada de forma ativa ou participatória.”* (GIDDENS, 1999 [1998], p.76)

Com esta crítica, o autor se dirige contra a vontade *thatcherista* de controlar o livre-mercado através de premissas conservadoras e tenta remover do neoliberalismo britânico o que ele considera um “ranço autoritário”. Afirma que qualquer forma de intervenção afeta a liberdade individual e sugere a democracia para controlar as más tendências do mercado, apontando a participação dos indivíduos no estabelecimento da autoridade como a saída para preservar o direito de escolha.

Giddens faz uma defesa do regime democrático, mas enfatiza a vantagem de utilizá-lo como forma de controle social e remodelamento da autoridade. Do mesmo modo que Hayek, o autor aponta a democracia como um meio para preservar o funcionamento dos mercados e assegurar a liberdade individual frente à ameaça imposta pelo sistema de autoridade estatal<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> A relação entre o neoliberalismo e a democracia é permeada de ambigüidades. Hayek (1990 [1944]), aponta a democracia como uma *“invenção útil para salvaguardar a paz interna e a liberdade individual”*, mas admite que um regime autocrático também poderia desempenhar o mesmo papel. Por outro lado, o autor identifica na “democracia ilimitada” um risco de se caminhar para uma economia dirigida e um governo totalitário, pois nenhum sistema de governo no qual os direitos de propriedade e as liberdades básicas estão sujeitas à revisão satisfaz os requisitos liberais (MORAES, 1999). Assim, o governo liberal limitado defendido por estes pensadores, não precisa ser necessariamente um governo democrático (GRAY, 1988 [1986]): o fundamental é que as autoridades governamentais restrinjam

### 3.2. TERCEIRA VIA E NEOLIBERALISMO

Em síntese, guardadas as devidas diferenças e proporções, a terceira via preserva as premissas econômicas e morais do neoliberalismo. Ao identificar o pensamento conservador com a “nova direita” e o livre-mercado com a transformação, Giddens converte as recomendações neoliberais em políticas progressistas, e portanto, assimiláveis pela “nova esquerda”.

No Reino Unido, Tony Blair se vale desta conversão para prosseguir com as políticas *thatcheristas* no campo econômico e também com a implementação do gerencialismo no setor público: atualmente o gabinete do Primeiro-Ministro mantém um departamento exclusivo para isto – o *Centre for Management and Policy Studies*. O programa de modernização do novo trabalhismo (DU GAY, 2000) se baseia no estímulo ao empreendedorismo no serviço civil público e na ideia de que os funcionários são individualmente responsáveis pelo sucesso das políticas de governo.

Durante seu governo, Blair reelabora as medidas neoliberais, distanciando-se do projeto original do novo trabalhismo. De acordo com Antunes (1999), ao alinhar-se à terceira via o novo trabalhismo prossegue com o projeto iniciado na Era Thatcher: a reinserção econômica do Reino Unido na nova configuração do capitalismo contemporâneo.

Para o autor, a terceira via apenas ocupou o lugar do desgastado neoliberalismo clássico e preservou o essencial do projeto neoliberal em seu conteúdo programático. Assim, mantém intactas as reformas já realizadas e intensifica a flexibilização do trabalho para fundar definitivamente o capitalismo popular baseado no auto-emprego.

---

suas atividades ao papel da lei, consolidando um governo constitucional que pode também ser do tipo autoritário.

Blair esvaziou o projeto no novo trabalhismo quando se recusou a rever a desregulamentação e flexibilização do mercado de trabalho. A ligação entre a central sindical britânica (*Trade Union Congress*) e o Partido Trabalhista se tornou cada vez mais tênue durante as décadas de 1980 e 1990 e a absorção do ideário gerencialista contribuiu para a intensificação do ritmo de trabalho e para a diminuição dos direitos sociais.

A crítica realizada por Antunes é partilhada por outros autores: a terceira via vem sendo contestada e, em geral, identificada com o neoliberalismo. A existência de um contra-corrente que resiste em aceitá-la como uma “nova esquerda” motivou Anthony Giddens a escrever um novo livro, no qual sistematiza as críticas feitas à política de terceira via: *A terceira via e seus críticos* (2001 [2000]).

Segundo o autor, para os críticos a terceira via não tem uma política econômica e de desenvolvimento bem definida e, por este motivo, absorve a estrutura básica do neoliberalismo, distanciando-se da possibilidade de alcançar sucesso na luta contra as desigualdades de renda, riqueza e poder. Giddens tenta responder a estas críticas afirmando que a terceira via não desloca a justiça social e a solidariedade.

Além disso, argumenta que uma sociedade civil forte é necessária para a eficácia da democracia liberal e que a terceira via estaria engajada neste ideal, pois procura resgatar a participação social. Na sua visão, a terceira via não é uma continuação do neoliberalismo, mas uma filosofia política alternativa a ele, pois considera as conseqüências sociais das decisões baseadas no mercado, nega que estes sejam auto-reguladores e reconhece que sem uma estrutura social e ética estes não podem funcionar.

O autor então reafirma os fundamentos da política de terceira via expostos em 1998, reforçando suas proposições com alguns novos argumentos<sup>47</sup>. No entanto, Giddens mantém intacto o eixo liberal e continua defendendo os princípios da reforma neoconservadora e da nova administração pública. Além disso, seu “realismo utópico” (GIDDENS, 1991 [1990]), que nega a utilidade das teorias de mudança social, atinge o ápice, pois a terceira via concretiza um conjunto de procedimentos a serem colocados em prática pelos governantes.

Dessa forma, no que se refere à gestão, Giddens se dirige para uma posição mais centralizadora, pois tende a negar a possibilidade de condução coletiva do interesse público. Isto fica claro quando o autor interpreta a modernidade como um “carro de Jagrená”:

*“...uma máquina em movimento de enorme potência que, coletivamente como seres humanos, podemos guiar até certo ponto, mas que também ameaça escapar de nosso controle e poderia se espatifar. O carro de Jagrená esmaga os que lhes resistem, e embora ele às vezes pareça ter um rumo determinado, há momentos em que ele guina erratically para direções que não podemos prever. A viagem não é de modo algum inteiramente desagradável ou sem recompensas: ela pode com frequência ser estimulante e dotada de esperançosa antecipação. Mas, até onde*

---

<sup>47</sup> Neste livro, Giddens reinterpreta as propostas da terceira via da seguinte forma: a) A terceira via se orienta para o centro político porque aceita a nova lógica “pós-queda do muro de Berlim”, que reconhece a existência de esquerda e direita, mas afirma que esta posição não ajuda mais a esclarecer uma série de problemas e questões; b) No âmbito desta política, o governo, a economia e a sociedade civil devem atuar conjuntamente em favor da ordem democrática e da economia de mercado; c) O novo contrato social proposto pela terceira via se baseia no teorema “não há direitos sem responsabilidades”, ou seja, quem lucra com os bens sociais deve usá-los com responsabilidade e dar algo em troca à comunidade; d) Na esfera econômica, a terceira via busca desenvolver uma política de incentivos fiscais que reconcilie os mecanismos de crescimento econômico e as reformas estruturais do Estado; na esfera produtiva, valoriza o capital humano e social; e) A política de terceira via parte do pressuposto que a diversidade social não é compatível com um igualitarismo de renda fortemente definido, de modo que busca maximizar a “igualdade de oportunidades”; f) A terceira via leva a globalização a sério, reagindo à mudança global nos níveis locais, nacional e mundial através da reformulação e criação de instituições.

*durarem as instituições da modernidade, nunca seremos capazes de controlar completamente nem o caminho nem o ritmo da viagem. E nunca seremos capazes de nos sentir inteiramente seguros, porque o terreno por onde viajamos está repleto de riscos de alta-conseqüência.”*

(GIDDENS, 1991 [1990], p.139-140)

Esta visão reforça inexorabilidade da ação dos mercados, da globalização e das transformações trazidas pelas revoluções tecnológicas que permeia o discurso da terceira via. Além disso, também pode ser interpretada como uma metáfora das sociedades de livre-mercado que renunciam a qualquer tipo de planejamento e apostam que não há possibilidade de escolhas coletivas.

### **3.3. GOVERNANÇA PROGRESSISTA**

Com a análise realizada na seção anterior, constatamos que a terceira via dirige suas críticas ao conservadorismo, mas mantém o eixo liberal e tenta sofisticar o discurso do livre-mercado, adaptando-o ao ideário da globalização. Por outro lado, a terceira via não descarta as reformas neoconservadoras, pois estas têm inspiração liberal e são consideradas “progressistas”. Assim, a nova administração pública também é assimilada por esta orientação política: ganha novas nuances e se consolida como um modelo para a gestão pública contemporânea. Constatamos então uma continuidade entre o neoconservadorismo e a terceira via, pois ambas têm como cerne o pensamento liberal e a mesma forma de se gerir o Estado.

Durante os anos 90, a política de terceira via e suas práticas administrativas se tornaram referências para os governos social-liberais, que reúnem em um mesmo movimento líderes como Bill Clinton (Estados Unidos), Tony Blair (Reino Unido), Gerhard Schröder (Alemanha), Lionel Jospin (França), Romano Prodi (Itália), Antonio Salinas (México) e Fernando Henrique Cardoso (Brasil).

A identificação entre a terceira via e o neoliberalismo levou estes líderes políticos a mudarem o nome do encontro regular que realizam desde 1999 para *progressive governance* ou “governança progressista”. A nova denominação tem duas vantagens: evita as ambigüidades do termo terceira via e resgata a idéia de progressismo cultivada pelos novos democratas estadunidenses.

Segundo Rodrigues (2002), o grupo da governança progressista procura manter a disciplina econômica obtida com as reformas estruturais e “democratizar a globalização”, conjugando os benefícios do mercado com um estilo de governo mais focado nas questões sociais. O documento final da conferência de 2002<sup>48</sup> defende a ação conjunta dos governos no combate ao crime e procura incentivar as políticas educacionais, a criação de empregos, a inovação no setor público e a diversidade cultural.

De um modo geral, os governos de orientação liberal-social se renderam às reformas realizadas e tentaram se adequar a elas, mas não estão conseguindo deter o avanço das visões ultraliberais. Isto é comprovado pela ascensão de George Bush, Silvio Berlusconi e José Maria Aznar: nos Estados Unidos, na Itália e na Espanha a política de terceira vem perdendo terreno.

Além disso, o próprio Tony Blair, que é um dos fundadores da terceira via, vem sendo acusado por adversários políticos de destruir os pilares do trabalhismo britânico e aderir ao eixo ultraliberal europeu (STAROBINAS, 2002). Durante o seu primeiro mandato (HARRIS, 1999) e após sua reeleição (GLYN e WOOD, 2001 e DENHAM e GARNETT, 2001), Tony Blair foi continuamente criticado pelo seu fracasso em reconstituir as políticas de bem-estar e apontado como um herdeiro político do *thatcherismo*.

---

<sup>48</sup> O documento está disponível na íntegra no *site* da conferência: <http://www.progressive.gov.se>.

No que se refere às políticas sociais e de segurança pública, os governos alinhados com a terceira via vêm falhando em atender as necessidades da população. Isto justifica a tentativa dos adeptos da terceira via de renovarem esta orientação política através da governança progressista. A nova administração pública então realiza mais um movimento adaptativo gerando a administração pública progressista (*progressivism public administration*)<sup>49</sup> e se articulando com a questão da governança (*governance*).

O termo governança é bastante impreciso e abriga vários significados (RHODES, 1996; KIELY, 1998), mas vem sendo freqüentemente utilizado no âmbito da nova administração pública e do Banco Mundial para designar a administração eficiente dos negócios públicos – “boa governança” (*good governance*).

Rhodes (1996) tenta propor um conceito mais abrangente de governança, que interpreta o Estado como um sistema político mediado por redes auto-organizadoras, cujos resultados são produto da interação do governo local, do setor privado e do setor voluntário. Diniz (1997), por sua vez, define governança como a capacidade estatal de implementar políticas e alcançar metas coletivas através de mecanismos e procedimentos capazes de expandir os meios de interlocução, a participação social e a administração do jogo de interesses.

A despeito desta evolução conceitual, a dimensão sócio-política da governança não foi assimilada pela nova administração pública. Segundo Kiely (1998), atualmente a prática da governança ainda se reduz à abordagem tecnocrática e tem uma visão excessivamente estreita da política, pois não encontrou caminhos para lidar com questões como conflito, negociação e cooperação.

---

<sup>49</sup> O termo é utilizado por Abrucio (1998) para designar o tipo de administração que emergiu nos Estados Unidos a partir do movimento “reinventando o governo” e da “orientação para o serviço público” (*public service orientation*) que abordaremos no próximo capítulo.

Em síntese, nossas análises demonstraram que a mesma agenda política e administrativa perspassa o neoliberalismo e a terceira via: o pensamento liberal é mantido, assim como as visões de reforma e gestão a ele associadas. Por outro lado, a pressuposição de eficiência da nova administração pública vem dificultando o seu questionamento. Além disso, este modelo de gestão apresenta características estruturais que dificultam a inserção da dimensão sócio-política. Estas limitações colocam em jogo o seu comprometimento com a democracia e serão detalhadamente discutidas no próximo capítulo.

## CAPÍTULO IV

### UM MODELO DE GESTÃO EM CRISE

Nos capítulos anteriores, examinamos como a nova administração pública se transformou em um modelo hegemônico de gestão. Ao longo de nossas análises, constatamos que a nova administração pública adotou as idéias de gestão do setor privado e tende a manter a dicotomia entre a administração e a política, pois não transportou a dimensão sócio-política do discurso para a prática.

Neste capítulo, fazemos uma avaliação crítica da nova administração pública e aprofundamos suas limitações estruturais no que se refere ao alargamento da democracia. Para isto, na primeira parte, recuperamos e discutimos as críticas ao modelo presentes na literatura. Na segunda parte, tentamos evidenciar os limites que circundam os argumentos dos defensores da nova administração pública.

Na terceira parte, procuramos ampliar as críticas existentes utilizando como referencial os “estudos críticos da administração”. Analisamos então as duas crenças gerencialistas assimiladas pela nova administração pública: a transição para a “organização pós-burocrática” e a eficiência dos “modismos” gerenciais. Na quarta parte, sintetizamos nossos argumentos e concluímos que a nova administração pública está em crise.

Nosso objetivo é tentar demonstrar que a nova administração pública não está orientada à solução de pontos fundamentais para a evolução e o desenvolvimento da gestão pública: a elaboração de idéias e práticas administrativas específicas para o setor público, a inter-relação entre administração e política e a democratização do Estado.

#### **4.1. AS CRÍTICAS À NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

As críticas à nova administração pública ainda são escassas e na literatura constam principalmente análises de autores britânicos. Examinamos a seguir algumas destas críticas, que organizamos em torno de dois eixos analíticos: 1) limites da nova administração pública; e 2) incompatibilidade entre a lógica gerencial e o interesse público.

De um modo geral, estas críticas revelam que a nova administração pública tem um caráter centralizador e que os dilemas da dinâmica política continuam intocados, pois o gerencialismo não se volta para questões que envolvem a complexidade da gestão, como por exemplo a integração entre os aspectos técnicos e políticos.

##### **4.1.1. LIMITES DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

De um modo geral, as experiências têm demonstrado que a nova administração pública não reduz os custos governamentais da forma que se esperava (HOOD, 1991). Isto porque sua implementação gera uma nova camada de burocratas para dar conta da reorganização do aparelho do Estado e da regulação das atividades transferidas para o setor privado.

Para alguns autores (HOOD, 1991; FREDERICKSON, 1996), a nova administração pública não deixa de ser um meio de promover os interesses de carreira de uma elite gerencial constituída pelos *top managers*, pelos consultores que atuam no setor público e pelas escolas de negócios voltadas para o treinamento e desenvolvimento destes gestores.

Por outro lado, os críticos também afirmam este modelo de gestão reforça o poder das instâncias executivas e adere à uma estrutura que centraliza o poder de decisão na cúpula gerencial. Além disso, defendem que o modelo vem gerando um considerável custo institucional e social, pois, inspirado no gerencialismo, tende a enfatizar objetivos de curto prazo, comprometendo a visão estratégica e a equidade.

Os críticos da nova administração pública ainda costumam questionar a aposta de que esta oferece escolhas técnicas mais adequadas para a superação da ineficiência administrativa e da má utilização dos recursos. Como já mencionamos, esta visão está enraizada na suposta eficiência técnica do setor privado. Neste contexto (SCOTT, 1996), as práticas e técnicas são tomadas quase como “entidades neutras”, que não teriam nenhuma relação com as crenças e os comportamentos dos administradores que as adotam.

No entanto, esta visão colide com a realidade: as intenções e valores dos gerentes condicionam o processo decisório e administrativo. Ademais, a integridade dos administradores de empresas em face dos administradores públicos vem se revelando um mito (BOGDANOR, 2001): a crescente preocupação com a ética e a responsabilidade social das organizações empresariais comprova isto.

#### **4.1.2. INCOMPATIBILIDADE ENTRE A LÓGICA GERENCIALISTA E O INTERESSE PÚBLICO**

Segundo Hood (1991; 2001), por se basear na dinâmica administrativa do setor privado, a nova administração pública adotou os seguintes pressupostos de gestão: 1) os burocratas devem possuir poder discricionário para tomada de decisão e; 2) a *performance* dos burocratas deve ser avaliada *ex-post*, ou seja, depois que as decisões são tomadas.

Em outras palavras, a nova administração pública se funda em *rules-based, process-driven*, ou seja, é guiada por regras elaboradas durante o processo de tomada de decisão. De um modo geral, argumenta-se que esta abordagem pode resultar em uma maior eficiência técnica, além de estimular o senso de responsabilidade dos administradores, visões que também são sustentadas pelos conceitos gerencialistas de *empowerment* e *accountability*.

Hood (2001) argumenta que esta lógica de funcionamento gerencial é incompatível com o interesse público, pois para assegurá-lo é preciso restringir o poder discricionário e também delimitar as responsabilidades gerenciais antes da tomada de decisão. Por outro lado, há a dificuldade de se conciliar os interesses dos gerentes e as metas oficiais.

Desse modo, para o autor, a autonomia dos administradores tende a evoluir para uma posição individualista, que compromete a visão global e integrada de governo, além de aumentar os riscos de corrupção. Na verdade, o equilíbrio entre autonomia gerencial e interesses organizacionais continua desafiando o próprio setor privado. Por estas razões, os controles da ação gerencial estão sendo resgatados no Reino Unido e em outros países que adotaram a nova administração pública.

#### **4.2. DEFESA DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

De um modo geral, os defensores da nova administração pública admitem as limitações apontadas, mas afirmam que a adoção deste modelo de gestão na esfera governamental melhora os processos e práticas administrativas. Por outro lado, eles também tentam demonstrar que a nova administração pública estaria evoluindo para uma orientação mais política.

Analisamos aqui duas abordagens alinhadas a estes posicionamentos: a orientação para o serviço público (FERLIE, ASBURNER, FITZGERALD E PETTIGREW, 1999 [1996]) e a abordagem *management versus* administração (FARNHAM E HORTON, 1992).

Nosso objetivo é apontar os limites da argumentação dos autores: para isto examinamos a forma como cada uma destas abordagens defende a transposição da administração do setor privado para o setor público e como se posiciona diante do gerencialismo. Com esta análise, constatamos um paradoxo que merece maior

reflexão: apesar de reconhecerem e criticarem o caráter ideológico do gerencialismo, os autores continuam recomendando suas práticas.

#### **4.2.1. A ORIENTAÇÃO PARA O SERVIÇO PÚBLICO**

Ferlie, Asburner, Fitzgerald e Pettigrew (1999 [1996]) reconhecem que a nova administração pública se aproxima da lógica do mercado e por vezes absorve de forma indiscriminada as idéias geradas no setor privado. No entanto, afirmam que este modelo já provou sua eficiência, uma vez que inseriu inovações técnicas e rompeu com os antigos padrões de administração pública.

Os autores também tentam sugerir que a nova administração pública é um modelo de gestão em evolução, pois estaria se deslocando de uma orientação técnica para uma orientação mais política. Para sustentar este argumento, criam uma tipologia composta por quatro modelos – “impulso para a eficiência”, “*downsizing* e descentralização”, “em busca da excelência” e “orientação para o serviço público” – que seriam guiados, respectivamente, pelas seguintes orientações gerenciais – o neotaylorismo, a flexibilização, a escola das relações humanas e o serviço público. Os autores então caracterizam cada um deles:

- 1) “impulso para a eficiência”: vigorou até a metade da década de 1980 e baseia-se nas noções neotayloristas de administração. Tentou levar as características do setor privado para o setor público, mas sem considerar as especificidades do último. Também incentivou grandes reformas institucionais como a desregulamentação dos mercados, além de um forte controle de gastos e de desempenho;
- 2) “*downsizing* e descentralização”: também se desenvolveu nos anos 80, mas foi orientado pelo movimento da flexibilização organizacional. Sofisticou as reformas na medida em que introduziu a mentalidade dos “paramercados”, a gestão por contratos, a prestação flexível de serviços e outras inovações gerenciais;

3) “em busca da excelência”: é contemporâneo aos outros dois modelos, mas está diretamente relacionado ao movimento pela excelência. Caracteriza-se por rejeitar a abordagem “impulso para a eficiência” e alinha-se ao ideário da Escola de Relações Humanas, enfatizando a mudança cultural, a administração participativa e o desenvolvimento organizacional;

4) “orientação para o serviço público”: se diferencia por sua oposição ao modo burocrático de gestão e também por focalizar mais a cidadania do que o consumo de serviços públicos. Procura se mover para a dimensão política da gestão, enfatizando questões como transparência, participação, equidade e justiça.

Em suas análises, Ferlie, Asburner, Fitzgerald e Pettigrew (1999 [1996]) dirigem críticas principalmente ao modelo “impulso para a eficiência”, que é identificado como expressão da reforma britânica. Baseiam-se então nas idéias de Pollitt (1990)<sup>50</sup> para afirmar que o foco neotaylorista e produtivista deste modelo ignorou as inovações trazidas pelo gerencialismo, além de colocar em segundo plano valores como justiça social, representação e participação.

Na visão dos autores, o movimento “reinventando o governo” deslocou a nova administração pública do modelo “impulso para a eficiência” para uma fusão entre os modelos “*downsizing* e descentralização” e “em busca da excelência”. Concluindo sua argumentação, os autores apontam a “orientação para o serviço público” como a abordagem gerencial que tem maior potencial de desenvolvimento.

Avaliando a tipologia dos autores, concluímos que esta não é exatamente um referencial analítico, mas uma classificação que enfatiza limitações e vantagens de

---

<sup>50</sup> Pollitt (1990) faz algumas críticas ao gerencialismo em seu trabalho, em especial ao caráter manipulador da cultura organizacional, mas não utiliza estas considerações para analisar a transferência de práticas e técnicas desenvolvidas no âmbito gerencialista para o setor privado. Pelo contrário, aponta-as como superiores ao neotaylorismo e, portanto, justificáveis do ponto de vista administrativo.

determinados enfoques gerenciais. Os modelos 2 e 3, por exemplo, nada mais são do que variações do modelo 1, que evoluiu para abranger as novas manifestações gerenciais e as idéias do movimento “reinventando o governo”.<sup>51</sup>

Por outro lado, também constatamos que Ferlie, Asburner, Fitzgerald e Pettigrew (1999 [1996]) tentam fazer da “orientação para o serviço público” um modelo ideal, pois acreditam que esta é uma evolução da nova administração pública na medida em que se distancia do gerencialismo puro e do modelo burocrático de organização, caminhando para uma abordagem mais política.

Examinando a literatura que analisa esta orientação (ver POLLITT, 1990; RANSON e STEWART, 1994; ABRUCIO, 1997), verificamos que a mesma não realiza uma ruptura com o gerencialismo, pois continua aceitando suas idéias e práticas e inclusive as considera essenciais para o seu sucesso. Conforme vimos anteriormente, há uma tendência de incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público. Logo, vale também questionar se a lógica gerencialista favorece o desenvolvimento da dimensão sócio-política da gestão. Analisaremos este ponto mais detalhadamente nos capítulos VI e VII ao estudar o caso brasileiro.

#### **4.2.2. MANAGEMENT VERSUS ADMINISTRAÇÃO**

Farnham e Horton (1992) tentam justificar o uso das práticas e técnicas da administração de empresas no setor público argumentando que determinadas funções são mais eficientemente administradas quando tratadas a partir desta perspectiva. O ponto de partida do argumento dos autores é uma distinção entre *management* e administração:

---

<sup>51</sup> Clarke e Newman (1997) nos ajudam a reforçar este argumento: os autores afirmam que a nova administração pública britânica partiu do neoytalorismo, mas recebeu influências dos movimentos pela excelência e “reinventando o governo”. Estes movimentos teriam feito o modelo britânico evoluir na medida em que introduziram a ênfase na descentralização, na busca da qualidade e na focalização no cliente.

- *Management*: em geral associado ao setor privado, é uma abordagem racional para a tomada de decisões. Nesta abordagem, os administradores são os agentes que maximizam o uso de recursos para atingir as metas organizacionais e alimentar o crescimento corporativo;
- Administração: em geral associada ao setor público, é um processo através do qual as agências estatais implementam e executam políticas governamentais. Estas políticas são determinadas pelas autoridades públicas e se baseiam em uma estrutura legal na qual a otimização de recursos tem importância secundária.

Partindo desta distinção, Farnham e Horton apresentam as visões mais usuais da gestão do setor privado e do setor público:

- 1) a administração dos setores privado e público é fundamentalmente distinta, sendo o *management* adequado para o setor privado e a administração, para o setor público;
- 2) não há diferenças entre a administração do setor privado ou público. *Management* e administração são termos diferentes que descrevem atividades similares: as práticas e atividades em cada setor são genéricas e intercambiáveis;
- 3) a diferenciação faz sentido em termos, pois é possível combinar o *management* e administração pública tradicional.

Segundo os autores, no pós-guerra vigorou o pressuposto de que o *management* é uma atividade universal, ou seja, os gerentes, no setor público ou privado, desempenham tarefas e papéis similares. Esta abordagem, que emergiu nos anos 50, teria sido resgatada nos anos 80, quando o movimento gerencialista atingiu o setor público. Na visão dos autores, a nova administração pública se insere neste contexto,

mas estaria mais alinhada com a combinação do que com a distinção entre *management* e administração.

Para Farnham e Horton (1992), a gestão do setor público é essencialmente distinta do setor privado. Em primeiro lugar, porque ambos apresentam especificidades estruturais:

- setor privado: constituído de companhias, sociedades e corpos voluntários engajados no provimento de bens e serviços, cuja característica distintiva é a orientação para a sobrevivência no mercado, que justifica a busca de eficiência e lucratividade;
- setor público: constituído de um conjunto de organizações que enfrentam dificuldades para generalizar suas metas, objetivos, estruturas e estilos de gestão, mas que têm em comum a tentativa de operacionalizar políticas governamentais que atendam as metas e objetivos políticos.

Em segundo lugar, porque no setor público as metas governamentais são estabelecidas por políticos e critérios de sucesso relativos: suas metas não se reduzem a lucros e perdas. Estas metas, na realidade, são freqüentemente complexas e conflitantes, pois a tarefa dos políticos é tentar satisfazer diversos interesses, traduzindo-os em políticas governamentais que são implementadas pelos corpos públicos. A divisão de responsabilidades entre estes corpos também segue mais as considerações políticas do que os princípios lógicos, econômicos e organizacionais.

Em síntese, segundo os autores, a administração pública tem uma natureza multifuncional que resulta em estruturas complexas e envolvem as seguintes expectativas: o atendimento dos interesses públicos e o provimento dos bens e serviços. Por outro lado, os corpos públicos operam dentro de uma estrutura legal,

pois no setor público só se pode fazer o que a lei permite e prescreve: a *accountability* então deve se referir à responsabilidade e comprometimento do funcionário em relação às restrições legais.

Farnham e Horton (1992), admitem que o gerencialismo foi ideologicamente articulado pelos “gurus” e outros agentes do mundo do *management*, mas não descartam suas recomendações. Para os autores, apesar das diferenças entre a administração do setor público e do setor privado, as visões e ferramentas gerenciais também podem ser aplicadas no setor público. Isto porque existem dois tipos de sistemas:

<b>Sistemas administrativos</b>	<b>Sistemas de <i>management</i></b>
Foco: objetivos gerais	Foco: objetivos específicos
Medida do sucesso: evitar erros e fazer as coisas certas	Medida do sucesso: Resultados quantitativos
Uso eficiente dos recursos: objetivo secundário	Uso eficiente dos recursos: Objetivo primário
Responsabilidade dos envolvidos: mais definida, implicando uma delegação mais limitada de tarefas	Responsabilidade dos envolvidos: mais difusa, implicando uma maior delegação de tarefas
Papel do administrador: arbitrar e interpretar regras	Papel do <i>manager</i> : Protagonista, que busca Oportunidades e luta por recursos
Orientação geral: burocratizar	Orientação geral: flexibilizar

Adaptado de Kelling (1973) e Farnham e Horton (1992)

Para os autores, no setor público os sistemas administrativos são predominantes e os sistemas de *management* acabam adquirindo suas características, de modo que tendem a operar de forma ineficiente. Na visão dos autores, os sistemas de *management* funcionam da mesma forma no setor público ou privado e são adequadamente administrados quando se recorre às idéias e práticas gerencialistas. Assim, a introdução do gerencialismo no setor público se justificaria quando se trata de sistemas de *management*, tais como: administração da estratégia, administração

financeira, administração da qualidade, administração de pessoal, administração de tecnologias de informação.

No entanto, a argumentação dos autores apresenta pelo menos duas falhas:

1) Apesar de reconhecerem o caráter ideológico do gerencialismo, os autores não questionam a efetividade de suas idéias e práticas. Pelo contrário, consideram-nas adequadas para o funcionamento dos sistemas de *management*. Reforça-se, assim, o pressuposto da administração do setor privado como um pólo de neutralidade técnica e eficiência;

2) Os autores não examinam as relações entre os sistemas administrativos e de *management* no âmbito público. Ainda que sejam consideradas suas diferenças, estes sistemas são tratados como processo estanques e os conflitos gerados pela sua interação são colocados em segundo plano. Assim, os autores não enfrentam a complexidade dos sistemas administrativos, que são o cerne da administração pública, comprometendo sua própria análise sobre as especificidades e características políticas da gestão do setor público.

#### **4.3. GERENCIALISMO: UMA CRÍTICA DE SEU MODELO ORGANIZACIONAL E DE SUAS FORMAS DE GESTÃO**

Nossas análises demonstraram que os defensores da nova administração pública tendem a enfatizar a influência do gerencialismo como um dos pontos positivos deste modelo de gestão. Nesta seção, colocamos este posicionamento em questão analisando alguns mitos que sustentam o gerencialismo: a organização pós-burocrática e a eficiência dos “modismos” gerenciais.

Começamos por abordar os limites que as propostas gerenciais têm dentro do próprio setor privado: considerando que a variável “eficiência” vem sendo utilizada como

argumento para a aplicação do gerencialismo no setor público, discutir se esta eficiência é sustentável abre espaço para aprofundar a crítica da nova administração pública. Para isto, utilizamos como referência os “estudos críticos da administração”, pois este movimento vem gerando trabalhos que colocam em questão a eficiência das propostas gerenciais.

Examinando a literatura sobre o tema, constatamos que as críticas dirigidas ao gerencialismo se acirraram justamente quando este ideário invadiu o setor público (ver GREY, 1996). Durante os anos 90, estas críticas também se voltaram para o setor privado e contribuíram para a emergência dos “estudos críticos da administração”, abordagem que vem atraindo cada vez mais pesquisadores tanto pela ruptura com as visões funcionalistas e instrumentais da administração, quanto pela possibilidade de estimular mudanças no mundo do *management* através da crítica e análise das organizações e dos agentes que nelas atuam.

Análises deste tipo vinham sendo realizadas de forma esparsa e irregular durante os anos 80<sup>52</sup>. Nos anos 90, os britânicos Mats Alvesson e Hugh Willmott realizaram um esforço de unificação das mesmas e fundaram a corrente anglo-saxônica de estudos críticos da administração, que desencadeou uma proliferação de pesquisas, conferências e redes acadêmicas na área (DAVEL e ALCADIPANI, 2002)<sup>53</sup>. No mesmo período, estudos críticos sobre a subjetividade e os indivíduos nas

---

<sup>52</sup> Para construir um panorama destes estudos, recomendamos consultar: Burawoy, 1979; Burrell e Morgan, 1979; Salaman, 1979; Salaman e Thompson, 1980; Clegg e Durkelley, 1980; Littler, 1982; Forester, 1983; Willmott, 1984, 1987; Fischer e Sirianni, 1984; Steffy e Grimes, 1985; Alvesson, 1987; Knights e Willmott, 1990.

<sup>53</sup> Segundo Davel e Alcadipani (2002), após o livro de Alvesson e Willmott (1992), a *British Academy of Management* criou uma sessão temática para administração crítica nos anos de 1996, 1999 e 2000. A *Academy of Management* também criou um *workshop* sobre o tema que integra seu encontro anual desde 1998. Em 1999, a *University of Manchester Institute of Science and Technology* organizou o primeiro congresso “*Critical Management Studies*”, cuja segunda edição ocorreu em 2001. Além disso, alguns periódicos tradicionalmente ortodoxos, como o *Administrative Science Quarterly* realizaram um número temático sobre estudos críticos em administração.

organizações, inspirados na psicologia social e na psicanálise, também se multiplicaram entre pesquisadores franceses e canadenses.

De um modo geral, o movimento anglo-saxônico (ALVESSON e WILLMOTT, 1992; ALVESSON e DEETZ, 1996) oferece uma agenda de pesquisa para os teóricos e analistas organizacionais interessados nesta abordagem<sup>54</sup>. Os estudos críticos da administração entendem o *management* como um fenômeno político, cultural e ideológico. Eles se voltam para a emancipação dos indivíduos no mundo do trabalho e sua intenção é dar voz aos gerentes não somente como administradores, mas como pessoas, e também para outros grupos sociais (subordinados, clientes, homens e mulheres, cidadãos...), cujas vidas são afetadas pelas atividades e ideologias do *management*.<sup>55</sup>

De um modo geral, três temas são combatidos pelos críticos da administração (ALVESSON e WILLMOTT, 1992): 1) a idéia de que as organizações são necessárias, naturais, racionais e auto-evidentes e não fruto de um complexo processo sócio-histórico; 2) a visão de que os interesses administrativos são universais e de que não há interesses conflitantes; e 3) o domínio da instrumentalidade e da competição no imaginário organizacional.

Neste contexto, a transferência das idéias e práticas gerencialistas para o setor público também é objeto de questionamento e interessa aos analistas críticos da

---

<sup>54</sup> No que se refere ao Brasil, Mauricio Tragtenberg e Guerreiro Ramos inauguraram a tradição de estudos críticos em administração, inclusive antecipando os ingleses.

<sup>55</sup> Para Alvesson e Willmott (1992) e Alvesson e Deetz (1996), o leque de perspectivas teóricas para esta agenda é amplo e inclui o neo-marxismo, o pós-estruturalismo e prioritariamente a Escola de Frankfurt, especialmente autores como Theodor Adorno, Max Horkheimer, Herbert Marcuse e Jürgen Habermas. A teoria crítica frankfurtiana se destaca neste conjunto porque provê um contraponto intelectual crítico-constutivo para os estudos *mainstream* no campo do *management*, além de ser suficientemente ampla para servir como fonte de reflexão crítica de assuntos epistemológicos, noções de racionalidade e progresso, visões da tecnocracia e também de questões como autonomia, controle, poder e ideologia.

administração. Em seguida, partiremos das orientações desta vertente para analisar o modelo de organização pós-burocrático e os “modismos” gerenciais.

#### **4.3.1. “BUROCRACIA FLEXÍVEL” E ESTADO GERENCIAL**

Um dos pressupostos do pensamento weberiano é que o Estado tende a imitar as organizações empresariais, absorvendo as idéias, as práticas e a lógica que permeiam o setor privado (SCOTT, 1996). Nesta subseção, argumentamos que este pressuposto continua válido, pois o Estado contemporâneo se espelha na nova administração pública e emula o mundo empresarial, adotando como modelo organizacional a “burocracia flexível” (PAES DE PAULA, 2002).

##### **4.3.1.1. ORGANIZAÇÃO PÓS-BUROCRÁTICA?**

No capítulo II, constatamos que Peter Drucker, Tom Peters e seus seguidores recomendam a adesão à organização empreendedora, gerencial e flexível. Neste âmbito, a organização burocrática – centralizada, hierárquica, autoritária e baseada em regras, disciplina e divisão do trabalho – estaria, supostamente, cedendo espaço para a “organização pós-moderna”<sup>56</sup>.

Esta forma de organização é caracterizada pela descentralização, pela estruturação em rede e pelo uso intensivo de tecnologias de informação. Também se valoriza aqui a liderança facilitadora, baseada na abertura, confiança e comprometimento; o trabalho fundado na cooperação e a substituição do processo decisório hierárquico por decisões baseadas em *expertise*.

---

<sup>56</sup> Para descrever as características da organização pós-moderna usamos como referência Clegg e Hardy (1996a): vale ressaltar que os autores não são defensores, mas analistas deste modo de organização.

Os programas de reengenharia, o *downsizing*, a terceirização, a “virtualização” organizacional, a flexibilização das contratações e outros recursos de “enxugamento” se inserem neste contexto. Paralelamente, também se passou a enfatizar os programas de qualidade total, que teriam como objetivo implantar a administração participativa e erradicar a hierarquia, através do trabalho em equipe, das células de produção, dos grupos semi-autônomos, da autogestão e do *empowerment*.

Estas características sugerem uma transição para o modelo pós-burocrático de organização, mas é preciso analisar a questão cuidadosamente, reexaminando o perfil da organização burocrática.

Para Weber (1979 [1914]), a burocracia é produto de um contexto histórico, estando sujeita à adaptações para atender os interesses então dominantes. Isto é evidente em suas análises do modo de produção asiático (burocracia egípcia e mandarinato chinês) e do Estado moderno ocidental, que foram resgatadas por Tragtenberg (1974): em todos os casos, Weber procura salientar a forma como emerge um corpo burocrático reprodutor das relações de dominação.

Por este motivo, quando construiu o tipo ideal burocrático – que é marcado pelo formalismo, a impessoalidade, a hierarquia e a administração profissional – Weber se preocupou em apontar seus limites, enfatizando que a burocracia não é só uma estrutura, mas principalmente um tipo de dominação.

Assim, é preciso estar alerta para o risco de confundir a burocracia com o tipo ideal (TRAGTENBERG, 1974), deslocando-a como categoria histórica e forma de poder. Além disso, é importante evitar a utilização do tipo ideal como referência para identificar a burocracia, pois isto vem ajudando a legitimar a idéia de que as organizações burocráticas estão se convertendo em organizações pós-burocráticas (MOTTA, 1993 [1979]).

Partindo destas considerações, levantamos a seguinte hipótese: a organização pós-moderna é uma nova expressão da burocracia, pois consiste em uma adaptação do antigo modelo organizacional ao novo contexto histórico. Por outro lado, sua aparente aproximação do modelo pós-burocrático está relacionada com a confusão entre a burocracia e o tipo ideal.

É preciso considerar que, no atual contexto, mais do que uma forma de aumentar a eficiência, a flexibilização da produção é uma regra, pois o mercado pressiona pelo retorno no curto prazo para os acionistas e pela pronta resposta à demanda do consumidor. Por outro lado, esta aceleração dos processos administrativos também tornou desejável que os funcionários tivessem mais controle sobre suas atividades.

Este controle, contudo, está sendo concedido sob a vigilância das novas tecnologias de informação e de recursos simbólicos de monitoramento comportamental: os sistemas burocráticos de supervisão (REED, 1996) estão se tornando cada vez mais adaptativos. Paradoxalmente, o novo sistema de dominação está sendo construído sob a insígnia da liberdade.

Um dos melhores exemplos disto é a nova forma de se organizar o tempo no local de trabalho – o *flexitempo* (SENNET, 1998 [1999]) – que é caracterizado pelo planejamento flexível das jornadas e pelo trabalho virtual: o funcionário deixa de ser monitorado pelo relógio de ponto para ser controlado através da tela do computador.

Por outro lado, a centralidade do trabalho em equipe veio substituir a vigilância do administrador pela pressão dos colegas, tornando-se uma estratégia para aumentar a produtividade. Assim, as responsabilidades são partilhadas e não há uma figura que simbolize a autoridade, mas a dominação continua permeando as relações entre os indivíduos no trabalho.

Ao transformar o conhecimento em fonte de poder (CLEGG e HARDY, 1996b), a organização pós-moderna também tornou a distribuição do conhecimento uma ferramenta para redesenhar a hierarquia. Vale ainda mencionar que, apesar do discurso participativo, este modelo organizacional vem falhando em suas tentativas de democratizar as relações sociais no processo de produção, pois ainda é dominado por uma lógica mecanicista e funcionalista, fazendo prevalecer ações instrumentais (TENÓRIO, 1996).

Desse modo, a proclamada desburocratização das empresas é enganadora, pois apesar do abandono da rigidez típica da organização burocrática, a sua característica fundamental, que é a dominação e a alienação do trabalhador, está sendo recriada: combinando neo-libertarismo e sofisticada vigilância (REED, 1996), perpetuam-se as formas de disciplina e controle organizacionais.

#### **4.3.1.2. A “BUROCRACIA FLEXÍVEL”**

Emerge assim, a “burocracia flexível”, um aparelho organizacional que atualmente é mais eficaz do que a burocracia dos tempos fordistas. No início do século, Weber (1979 [1914]) verificou que o sucesso da organização burocrática como modelo organizativo se devia principalmente à sua superioridade técnica: ela possibilitava a maior aceleração possível do tempo de reação da administração diante das situações dadas em cada momento.

No contexto do capitalismo monopolista, Weber reconheceu que, instituir competências, poderes de mando, meios coativos e hierarquias rígidas, além de estabelecer, ou pactuar regras gerais mais ou menos fixas e abrangentes, era a melhor maneira de organizar a empresa, de torná-la mais reativa às demandas ambientais e de controlar o comportamento dos funcionários.

Weber também constatou que a introjeção das normas é a tendência natural de toda burocracia, pois, nas organizações burocráticas, a disciplina e a disposição humana em observar regras e regulamentos habituais são muito mais importantes que do qualquer regulamentação escrita. Por outro lado, o autor apontou que um dos ideais da burocracia é transformar a atividade criativa do funcionário em uma norma de comportamento, de modo que ela seja utilizada e dedicada exclusivamente para fins objetivos.

Com o advento do capitalismo flexível, a velocidade e variabilidade dos acontecimentos aumentaram significativamente. Logo, as características anteriormente citadas já não são capazes de garantir a mesma superioridade técnica e a organização burocrática vem sofrendo uma grande transmutação. Por detrás disto está o princípio do mercado, que passou a governar internamente as organizações, substituindo a hierarquia centralizada burocrática por formas mais flexíveis de controle.

Para o Scott (1996), a despeito das diferenças, a burocracia e o mercado são formas de organização social compatíveis e complementares, pois as relações de mercado não perturbam as relações de poder e hierarquia. Além disso, ambas baseiam sua estabilidade na possibilidade de predizer resultados e exercer o controle, distinguindo-se apenas pelas técnicas e meios utilizados para isto. Weber já havia previsto esta articulação entre burocracia e mercado, pois em nenhum momento as caracteriza como ordens sociais contraditórias.

Partindo do pensamento de Weber, constatamos que a “burocracia flexível” continua se baseando nas relações associativas racionais, que o autor considera a base da dominação burocrática. No entanto, uma vez que a rigidez não é mais o melhor caminho para responder às contingências e obter a obediência dos funcionários, várias transformações organizacionais estão em curso:

- As competências estão sendo flexibilizadas e variam de acordo com as necessidades da empresa. Em consequência, as hierarquias estão adquirindo um caráter dinâmico, vinculando-se ao domínio das informações e conhecimentos cruciais para os problemas enfrentados em cada momento;
- As regras escritas continuam existindo, mas aquelas que se referem ao comportamento no trabalho, ou seja, que garantem o controle, permeiam a cultura organizacional e são cotidianamente introjetadas por cada funcionário. Assim, todos os membros de uma organização são portadores das regras implícitas de comportamento e estão igualmente habilitados a monitorar o cumprimento destas pelos colegas;
- As novas tecnologias de informação são cada vez mais utilizadas como ferramentas de controle e estímulo à produtividade. Em algumas atividades, como por exemplo produção e vendas, os *softwares* permitem mensurar em tempo real a produção de cada indivíduo. Além disso, o correio eletrônico, os telefones celulares, os *bips* e os computadores portáteis auxiliam na extensão da jornada de trabalho, pois tornam o funcionário mais disponível e o trabalho exequível em qualquer lugar ou situação;
- A iniciativa e a capacidade de inovar estão sendo cada vez mais exigidas dos funcionários, mas, como previu Weber, nas organizações burocráticas não se espera que a ação criadora seja uma conduta espontânea, mas uma regra de comportamento. Antes o *ethos* burocrático parecia incompatível com a inventividade humana; atualmente, a criação é vista apenas como um comportamento desejável e uma atividade estereotipada.

#### 4.3.1.3. O ESTADO GERENCIAL

Por absorver o ideário gerencialista, as características organizacionais do Estado que adota a nova administração pública se assemelham à “burocracia flexível”. Segundo Clarke e Newman (1997) e Gottfried (1999), o Estado contemporâneo é um Estado Gerencial, ou seja, um corpo político e administrativo permeado por movimentos simultâneos de descentralização e re-centralização e também por relações competitivas, tanto horizontais como verticais, nas quais o poder é “flexibilizado” e se encontra disperso.

Gottfried (1999) amplia esta argumentação discutindo mais detalhadamente as formas de autoritarismo que permeiam o Estado Gerencial. De acordo com o autor, este tipo de Estado tende a se negar como uma forma de exercer o poder, mas continua desempenhando este papel através de mecanismos sutis de controle. Move-se assim para uma “zona cinzenta”, que combina consentimento e controle difuso, seguindo a linha da “burocracia flexível”.

Em consequência, temos um Estado despolitizado e um *déficit* democrático, pois apesar do discurso de democratização, as decisões estratégicas continuam a ser tomadas pelos administradores das organizações públicas e privadas. Assim, o poder dos representantes políticos e dos cidadãos é solapado e, em decorrência, a resistência da sociedade organizada se enfraquece e seu envolvimento no projeto de reconstrução social fica comprometido.

No que se refere à questão da democracia e da participação política, Enteman (1993) argumenta que o gerencialismo não tem como objetivo responder às necessidades, desejos e anseios da maioria dos cidadãos, mas possibilitar que os interesses das pessoas pertencentes às organizações, e intermediados pelas transações dos gerentes, sejam atendidos.

Para o autor, o gerencialismo representa um desafio letal para a democracia na medida em que reduz a importância dos eleitores nas escolhas sociais. Além disso, há um número crescente de organizações empresariais contribuindo para campanhas políticas e apoiando partidos e candidatos. Por outro lado, este ideário tende a posicionar o governo apenas como mais uma parte do processo gerencial, cujos limites não costumam ser morais, mas contratuais.

Em resumo, o Estado Gerencial enfatiza a boa administração, mas não se direciona para a superação de contradições e conflitos sociais, resultando em um Estado distanciado dos problemas políticos. Vale ainda ressaltar que isto também está diretamente relacionado aos limites da nova administração pública no desenvolvimento dos sistemas administrativos, pois, como vimos, esta não enfrenta adequadamente a complexidade e os desafios da dinâmica política.

#### **4.3.2. CRÍTICA DAS PANACÉIAS GERENCIAIS**

Nesta subseção, aprofundamos o exame das “panacéias gerenciais”, abordando dois pontos: o papel dos *gurus* do *management* e os limites dos “modismos” gerenciais. Nosso objetivo é demonstrar que as idéias e ferramentas de gestão empresarial nem sempre são eficientes: as análises dos autores alinhados ao movimento dos estudos críticos da administração comprovam que ainda não se alcançou um maior grau de integração entre os sistemas de *management* e os sistemas de administração.

##### **4.3.2.1. O PAPEL DOS “GURUS” DO MANAGEMENT**

Segundo Collins (2000), o *management* é conduzido por uma elite social (BENDIX, 1956 e PATTISON, 1997) que usa uma retórica específica e manipula os recursos organizacionais de forma a facilitar suas atividades e objetivos. Para o autor, o papel dos “gurus” é prover os gerentes com elementos que auxiliam na explicação e justificção de suas condutas.

Nas últimas décadas, o “gurus” elaboraram uma retórica do *management* e disseminaram suas idéias e práticas através da mídia de negócios, atingindo também as empresas de consultorias e escolas de *business* (ver HUCZYNSKI, 1993; JACKSON, 1996; MICKLETHWAIT e WOOLDRIDGE, 1997; WOOD JR, 1997; BURNES, 1998; COLLINS, 2000; JACKSON, 2001; WOOD JR, 2000). Devido à popularidade deste discurso, na literatura de administração existem mais livros de “gurus”, biografias de gerentes e publicações do tipo *pop-management* (WOOD JR e PAES DE PAULA, 2001; 2002)<sup>57</sup> do que obras acadêmicas e livros-textos.

De acordo com Micklethwait e Wooldridge (1997) e Burnes (1998), as obras dos “gurus” são questionáveis, pois eles costumam ser contraditórios e incapazes de auto-crítica, além de habitualmente apresentarem lugares-comuns como se fossem grandes descobertas. Em geral, os textos dos “gurus” são baseados em opiniões pessoais, escassamente fundamentados em pesquisa e pobres no que se refere à orientação teórica. Apesar da baixa qualidade científica destas publicações, elas costumam ser utilizadas como referência por professores de administração e consultores, além de orientarem os gerentes na escolha de práticas administrativas, alimentando os “modismos” gerenciais<sup>58</sup>.

De um modo geral, os “gurus” e a elite gerencial reelaboram o discurso do *management*, adaptando-o às circunstâncias e lançando “modismos”, mas mantendo uma certa estabilidade dentro destas mudanças (ver TRAGTENBERG, 1974). Isto se confirma com a análise dos textos sobre o *management* publicados entre os anos 60 e

---

<sup>57</sup> *Pop-management* (WOOD JR e PAES DE PAULA, 2001; 2002): livros e revistas de administração publicados em larga escala e para o consumo rápido, como por exemplo as revistas *Exame*, *Você S.A.* e *HSM Management* e biografias de gerentes bem sucedidos como Jack Welsh e Bill Gates.

<sup>58</sup> O tratamento das panacéias gerenciais como “modas” é uma das vertentes que aparecem nos estudos críticos da administração. Abrahamson (1991; 1996) foi um dos primeiros autores a abordar as “modas” e “modismos” gerenciais, fundando uma orientação que foi seguida por outros estudiosos do *management* nos Estados Unidos e Europa (GILL e WHITTLE, 1992; COLLINS, 2000; JACKSON, 2001) e no Brasil (WOOD JR, 1997; CALDAS, 1999 [1996]; CALDAS e WOOD JR, 1999 [1997]; WOOD JR e CALDAS, 1999 [1998]).

90 (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 1999), pois estes apresentam um discurso bastante homogêneo. Um exemplo: na década de 1960 ocorreu um movimento pelo aumento da descentralização e do poder discricionário dos administradores, bem como uma crítica à burocracia. Na década de 1990, este movimento foi retomado e o discurso se adaptou aos imperativos da excelência e da flexibilização.

#### **4.3.2.2. OS LIMITES DOS “MODISMOS” GERENCIAIS**

Apesar de populares, os “modismos” tendem a ser desapontadores (GRINT, 1997 e DE BURGUNDY, 1995), comprovando que os gerentes não costumam seguir critérios racionais, mas os imperativos da competição e as instruções da indústria do *management* (MICKLETHWAIT e WOOLDRIDGE, 1997 e WOOD JR, 2001). O descompasso entre as expectativas e os resultados, bem como as ineficiências geradas abriu espaço para a crítica das “panacéias” gerenciais em voga nos anos 80 e 90.

Collins (2000) realizou em seu livro uma compilação destas críticas, dedicando capítulos para a excelência, a administração da qualidade total, o *empowerment*, a reengenharia, o *downsizing*, entre outros “modismos”. Abordamos aqui apenas as linhas gerais que sustentam estas críticas, convidando o leitor a se aprofundar nas pesquisas, se assim for de seu interesse.

No que se refere ao movimento da excelência, Collins (2000) recorre ao trabalho de Guest (1992) para argumentar que a coleta de dados realizada por Peters e Waterman no livro *In search of excellence* (1982) deixa a desejar no que se refere à objetividade e sistematicidade. Além disso, afirma que os oito atributos das empresas consideradas excelentes apresentam duplicidades e se baseiam em conclusões empíricas pouco rigorosas. Em uma entrevista recente à revista *Fast Company*, o próprio Tom Peters

(2001) declarou que o livro era um projeto de “segunda categoria” e admitiu que falseou seu conjunto de dados<sup>59</sup>.

Quanto à administração da qualidade total, Collins (2000) se baseia nos trabalhos de Wilkinson e Willmott (1995), De Cock e Hipkin (1997), Wilkinson, Godfrey e Marchington (1997) e Beckford (1998). Analisando estes textos, Collins conclui que a administração da qualidade total é um projeto marcado por ambigüidades, pois se vale de um discurso de eficiência e melhoria contínua, mas na verdade reelabora o controle e a disciplina dos trabalhadores, limitando sua oposição para facilitar as mudanças desejadas pela cúpula. Analisando a atual situação dos trabalhadores no setor produtivo, Antunes (1999) reforça esta posição, pois revela que a qualidade total contribui para a intensificação do trabalho e que a utilização de estratégias participativas facilita a apropriação dos conhecimentos dos trabalhadores.

Wood Jr e Urdan (1995), por sua vez, demonstram que há limites no que se refere ao potencial inovador da administração da qualidade total. Na visão dos autores, os programas de melhoria contínua e qualidade preservaram um “ranço tecnicista”, bem como uma tendência taylorista na implantação de rotinas e procedimentos, uma vez que seus métodos derivam em grande parte da engenharia e estatística. Além disso, no caso da certificação ISO 9000, o problema se aprofunda: as normas rígidas que

---

<sup>59</sup> Nas palavras do autor: “*In Search of Excellence* was an afterthought, the runt of the McKinsey consulting litter, a hip-pocket project that was never supposed to amount to much. That's my first confession, and it's the truth.” “My second confession is this: I had no idea what I was doing when I wrote *Search*. There was no carefully designed work plan. There was no theory that I was out to prove. I went out and talked to genuinely smart, remarkably interesting, first-rate people. I had an infinite travel budget that allowed me to fly first class and stay at top-notch hotels and a license from McKinsey to talk to as many cool people as I could all around the United States and the world.” “Confession number three: This is pretty small beer, but for what it's worth, okay, I confess: We faked the data. A lot of people suggested it at the time. The big question was, How did you end up viewing these companies as “excellent” companies? A little while later, when a bunch of the “excellent” companies started to have some down years, that also became a huge accusation: If these companies are so excellent, Peters, then why are they doing so badly now? Which I'd say pretty much misses the point.” (PETERS, 2001, p. 78)

conduzem as empresas para a obtenção dos certificados se assemelham aos métodos de racionalização clássicos.

Constatamos anteriormente que a participação e engajamento permeiam os programas de qualidade total, pois estes defendem o *empowerment* dos funcionários e dos gerentes. Collins (1998; 1999) e Wilkinson (1998) fazem uma crítica destes aspectos, mostrando que há aqui um refinamento do controle dos funcionários, que assegura o alcance das metas estabelecidas pelos gerentes.

A administração participativa, não implica necessariamente na emancipação do trabalhador, pois em geral significa uma atribuição de novos encargos sem concessão proporcional de poder. Além disso, este modo de gestão aumenta a identificação do funcionário com os objetivos da empresa e possibilita a redução de cargos na medida que concentra um maior número de funções em um único funcionário.

Por outro lado, apesar de serem supostamente livres para agir, os funcionários estão delimitados pelos padrões culturais cultivados na empresa, pelas missões organizacionais e pelo controle de seu desempenho. A administração participativa também enfrenta um paradoxo, pois com a reestruturação produtiva o mundo do trabalho passou a ser permeado pela instabilidade, pressão pela eficiência e competição, características que dificultam o trabalho em equipe e o comprometimento com os objetivos de longo prazo.

A reengenharia e o *downsizing* também são criticados por Collins (2000) a partir dos trabalhos de Grint (1994), Willmott (1994), De Burgundy (1995), Grey e Mitev (1996) e Grint e Case (1998). De um modo geral, os autores argumentam que as reestruturações radicais afetam o equilíbrio das organizações, geram impactos psicológicos negativos e repercutem na esfera social, aumentando o desemprego e, conseqüentemente, a exclusão. Estes impactos negativos passaram a ser admitidos na

própria literatura popular de negócios que nos últimos anos abordou problemas causados pela reengenharia.

A discussão aqui realizada indica que as práticas administrativas do setor privado não são necessariamente eficientes, o que vem sendo comprovado através alguns escândalos empresariais recentes, como o caso da *Enron*. A empresa estadunidense, que atuava no setor de energia, havia sido aclamada por seu modelo eficiente e bem sucedido de administração. No entanto, faliu e abalou a antes reputada empresa internacional de auditoria e consultoria, *Arthur Andersen*, evidenciando que por detrás de sua imagem positiva havia uma rede de corrupção, que envolveu empresários, jornalistas e membros do governo (WOOD JR, 2002).

As análises também demonstram que o gerencialismo não gera um equilíbrio entre os sistemas administrativos e de *management*, pois os “modismos” pactuam com uma visão esquemática do mundo, ignorando a complexidade da gestão. Neste contexto, a transferência do conhecimento gerado no setor privado para o setor público se torna questionável e revela a necessidade de se criar formas de estruturação e gerenciamento organizacional adequadas à dinâmica política e sintonizadas com o interesse público.

#### **4.4. A CRISE DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Em linhas gerais, as análises e as críticas realizadas nos permitem afirmar que a nova administração pública nasceu como uma expressão administrativa do ideário de livre-mercado e foi reelaborada pelo movimento “reinventando o governo”, pela política de terceira via e pelo ideário da governança progressista.

Ao longo de nossas análises, verificamos que, apesar do discurso, a nova administração pública não se moveu para a dimensão sócio-política da gestão, pois partilha do esquematismo gerencialista, que dificulta o tratamento da interação dos

aspectos técnicos e políticos. Por ser demasiado rígido para capacitar o Estado na expansão dos meios de interlocução, negociação e participação social, este modelo de gestão não se mostrou apto para concretizar a governança em sua acepção mais aprimorada e lidar com a complexidade da vida política.

Além disso, a nova administração pública absorveu a reelaboração que o discurso gerencialista realizou das prescrições, da eficiência e da centralização da autoridade: esta primazia das dimensões econômica-financeira e institucional-administrativa coloca em jogo seu grau de inovação e de comprometimento com a participação cidadã.

Por outro lado, constatamos que a nova administração pública se tornou hegemônica devido ao seu *status* de eficiência, que se funda na absorção do modelo organizacional e das formas de gestão apregoados pelo gerencialismo. No entanto, esta eficiência da administração do setor privado está cercada de limites e sua adequabilidade para o setor público é questionável. Ao imitar a administração do setor privado, a nova administração pública posterga a elaboração de idéias, modelos e práticas gerenciais que atendam as especificidades do setor público.

Em síntese, do mesmo modo que neoliberalismo e a terceira via falharam no que se refere ao desenvolvimento econômico, a nova administração pública também vem sendo interrogada quanto à sua eficiência. Além disso, suas características organizacionais e estruturais colocam à prova sua potencialidade de abranger a dimensão sócio-política da gestão e ampliar a democratização do Estado. Assim, este modelo de administração do setor público começa a mostrar sinais de esgotamento e crise no final dos anos 90.

## **CAPÍTULO V**

### **ANTECEDENTES DA REFORMA DOS ANOS 90 NO BRASIL**

Nos capítulos I a IV abordamos as origens, a anatomia e os limites da nova administração pública, demonstrando que esta mantém a dicotomia entre a política e a administração, falhando no que se refere à incorporação da dimensão sócio-política da gestão e na elaboração de ferramentas administrativas adequadas ao setor público.

Nos capítulos seguintes, avaliaremos como este modelo de gestão foi assimilado no Brasil e também seus impactos na construção da gestão pública democrática. Dando início a estas análises, neste capítulo, avaliamos os antecedentes da nova administração pública no Brasil, preparando o terreno para a apresentação e a análise das duas visões de reforma e gestão que se desenvolveram nos anos 90 no país.

Examinando a literatura, identificamos alguns elementos que influenciaram o recente processo de reforma: 1) a questão das características patrimoniais e autoritárias do Estado e da administração pública no Brasil; 2) a crise do nacional-desenvolvimentismo e a ascensão do desenvolvimento dependente e associado; 3) a visão dos organismos financeiros internacionais e o Consenso de Washington.

No presente capítulo, relacionamos e analisamos estes elementos para compor o cenário no qual se desenvolveu a reforma dos anos 90. No entanto, não pretendemos esgotar cada um deles, mas utilizá-los como ferramenta analítica, pois acreditamos ser suficiente indicar como eles nos ajudam a compreender a inserção da nova administração pública no contexto brasileiro.

Finalizando o capítulo, destacamos que, embora a reforma orientada para o mercado e a nova administração pública tenham se tornado modelos hegemônicos no país, não

há uma visão unívoca sobre a reforma do Estado. Apresentamos então as características gerais da “vertente gerencial” e da “vertente alternativa”, que vamos explorar mais detalhadamente nos capítulos VI, VII e VIII.

### **5.1. PATRIMONIALISMO, AUTORITARISMO E TECNOCRACIA**

No período colonial (PRADO JR, 1994 [1942]), o Estado brasileiro se caracterizava como uma unidade política centralizada na figura do rei e seus conselheiros. Seu aparelho administrativo não seguia normas gerais, hierarquias e definições de competências, pois a legislação da colônia era constituída por determinações particulares e casuístas que não obedeciam a um plano conjunto. Conseqüentemente, persistia uma confusão de atribuições e poderes nos órgãos da administração geral e civil.

Por outro lado, as esferas locais tinham pouca autonomia e o papel construtivo da administração era relegado a segundo plano, uma vez que o poder central focalizava primordialmente a arrecadação de tributos. No Brasil colônia (FAORO, 1995 [1997]), a rede fiscal se confundia com a apropriação de rendas, monopólios e concessões. Além disso, os cargos públicos não eram profissionalizados: as posições pertenciam tradicionalmente aos nobres, ou eram adquiridas pela burguesia enriquecida.

As esferas política e econômica se confundiam transformando a busca do poder político na posse de um “patrimônio” de grande valor, ou no controle direto de uma fonte substancial de riqueza. Estabeleceu-se então um sistema patrimonialista (SCHWARTZMAN, 1982) que converteu as posições governamentais em uma forma de mobilidade social e ocupacional, tornando a organização governamental muito mais um bem a ser explorado do que uma estrutura funcional a serviço do interesse público.

No Brasil, devido à tradição patrimonialista, os empregos e benefícios que se auferem do Estado costumam estar ligados aos interesses pessoais e não aos interesses públicos objetivos. Este personalismo do funcionalismo público brasileiro relaciona-se com a ética de fundo emotivo que permeia a nossa cultura (HOLANDA, 1996 [1936]): o “homem cordial” é avesso à impessoalidade e ao formalismo, e conseqüentemente, à burocracia.

A herança colonial contribuiu para que a centralização do poder na cúpula e o autoritarismo do poder público se tornassem traços distintivos da administração pública brasileira. Faoro (1995 [1957]) e Lafer (1975) exploram a persistência destes traços e também do patrimonialismo durante a República Velha (1889-1929) e a Era Vargas (1930-1945).

Estes características, no entanto, não impediram as primeiras tentativas de profissionalização do serviço público, que têm sua origem no governo de Vargas (ver WAHRLICH, 1984; MARTINS, 1995; DINIZ 1997; SPINK, 1998; DINIZ, 2000; MEZZOMO KEINERT, 2000). Em 1933 foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), que se transformou no símbolo da busca de um Estado moderno e de uma burocracia pública profissionalizada. Do ponto de vista prático, o departamento foi responsável pela organização do Estado quanto ao planejamento, orçamento e administração de pessoal.

Entre 1945 e o golpe de 1964, ocorreram várias tentativas de se retomar a reforma com o mesmo ímpeto inicial, fortalecendo o sistema de mérito, a profissionalização dos burocratas e a organização do Estado. Segundo Lafer (1975), a República Populista deste período se caracteriza por uma coexistência entre traços da cultura política patrimonial e bolsões de eficiência administrativa. Assim, a reforma do Estado foi limitada pelas forças políticas que sustentavam o governo e o impeliam a acomodar o sistema de mérito e o emprego público como favor político.

Para o autor, a reforma realizada durante o regime militar (1964-1985) foi mais efetiva, pois sua coligação de forças não teve que levar em conta as mesmas exigências de conciliação política do período anterior. Desta forma, foi possível melhorar a máquina administrativa através de técnicas de racionalização do Estado e de métodos de profissionalização dos administradores. O impacto foi relativamente positivo no que se refere ao aumento da eficiência, mas o processo também contribuiu para a consolidação de uma tecnocracia estatal que monopolizou o Estado e excluiu a sociedade civil dos processos decisórios.

A tecnocracia do regime se caracteriza por um patrimonialismo moderno, no qual os burocratas se apropriam da “essência do Estado”. Este neopatrimonialismo

*“...não é simplesmente uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um extrato social sem propriedades que não tem honra social por mérito próprio, ou seja, pela burocracia e a chamada classe política.” (SCHWARTZMAN, 1982, p.46)*

Para Schwartzman (1982), a combinação entre a dominação patrimonial tradicional e a dominação burocrática deu origem a um patrimonialismo burocrático, no qual as posições de poder são predominantemente ocupadas por grupos funcionais e especializados que controlam a economia através de seu saber técnico.

Por outro lado, uma vez que no contexto do regime autoritário, o sistema político de participação era débil, dependente e controlado hierarquicamente de cima para baixo, emergiu também um patrimonialismo político: os tecnocratas se utilizavam de meios para comprar e incorporar os esforços de participação política estabelecendo vínculos com as lideranças políticas emergentes e cooptando-as através da concessão de cargos públicos.

Em síntese, a história da administração pública brasileira foi marcada pelo autoritarismo e por três tipos de patrimonialismo: tradicional, burocrático e político. Vale ressaltar que os dois últimos tipos moldaram a tecnocracia brasileira do regime, que sofisticou o uso patrimonial dos cargos públicos e reforçou o caráter centralizador do Estado.

## **5.2. A EMERGÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DEPENDENTE E ASSOCIADO**

A administração pública brasileira também sofreu influências das ideologias desenvolvimentistas que permeavam o país entre 1945 e 1964. Segundo Bielschowsky (1988) e Toledo (1999) durante este período o pensamento econômico e político brasileiro se organizou em torno de cinco vertentes, cujos adeptos são assim descritos:

- 1) Liberais não-desenvolvimentistas e não-industrialistas: representados por Eugênio Gudin e Octávio Bulhões e também integrantes da Fundação Getúlio Vargas (FGV), do Conselho Nacional de Economia (CNE) e da Associação Comercial do Estado de São Paulo;
- 2) Liberais desenvolvimentistas não-nacionalistas: representados por intelectuais como Roberto Campos, Lucas Lopes, Glycon de Paiva e vinculados à burocracia pública (Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) e à Comissão Mista Brasil-EUA);
- 3) Desenvolvimentistas privatistas: herdeiros de Roberto Simonsen, como João Paulo de Magalhães, Nuno Figueiredo e Hélio Jaguaribe, além de pessoas que circulavam no Conselho Nacional da Indústria (CNI) e na Federação de Indústrias de São Paulo (FIESP);

4) Desenvolvimentistas nacionalistas: representados por intelectuais como Celso Furtado, Ignácio Rangel, Rômulo de Almeida, Evaldo de C. Lima, Guerreiro Ramos e Vieira Pinto e por alguns membros do BNDE e por instituições como o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL);

5) Socialistas: representados por Nelson Werneck Sodré, Caio Prado Jr, Alberto Passos Guimarães e membros do Partido Comunista Brasileiro (PCB).

A existência de três vertentes desenvolvimentistas evidencia a penetração desta abordagem no âmbito latino-americano. A consolidação do desenvolvimentismo como referencial para as economias destes países está diretamente relacionada com a teoria do subdesenvolvimento de Raul Prebisch e a disseminação das teses da CEPAL (FIORI, 1995 [1984] e GOLDSTEIN, 1994)

De acordo com Prebisch (1949), a divisão internacional do trabalho reforçou as desigualdades econômicas na medida em que concentrou a produção industrial nos países centrais e delegou aos países periféricos a produção de gêneros agrícolas e de outros insumos primários para exportação. Partindo da teoria de Prebisch, a CEPAL passou a recomendar uma política de desenvolvimento industrial e substituição de importações, que deveria ser implementada pelo Estado em conjunto com a burguesia industrial nacional.

Esta política foi seguida na América Latina nos anos 50, mas alguns anos mais tarde a região foi tomada por uma crise econômica e um pessimismo em relação às possibilidades de crescimento e desenvolvimento no futuro. Avaliando este panorama, Celso Furtado elaborou algumas das teses estagnacionistas que foram absorvidas pela CEPAL.

Para Furtado (1974), o processo de substituição de importações não possibilitava um desenvolvimento autônomo e crescente. Isso porque nas economias periféricas há um excedente estrutural de mão de obra que torna os salários mais baixos. Assim, o desenvolvimento industrial gera uma sofisticação e diversificação da produção que o mercado consumidor não é capaz de absorver. Na visão do autor, uma vez que os custos unitários de produção aumentam e os ganhos de produtividade não são transferidos para os consumidores via queda de preços, as taxas de crescimento econômico tendem a estagnar.

As primeiras críticas ao estagnacionismo foram realizadas por Maria da Conceição Tavares e José Serra no artigo *Mais Além da Estagnação* publicado em 1969 (FIORI, 1995). Segundo os autores, a crise dos anos 60 é fruto do esgotamento da substituição de importações, mas isto não significa estagnação, pois um novo modelo de desenvolvimento, baseado em novas formas de dependência tecnológica e financeira, estaria em curso.

Em *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, Fernando Henrique Cardoso e seu parceiro Enzo Faletto (1970) seguem este mesmo raciocínio. Para os autores, os investimentos industriais estrangeiros estabelecem uma relação entre a economia brasileira e os centros dinâmicos das economias centrais que internacionaliza o mercado interno e gera desenvolvimento econômico, ainda que parcial e dependente (ver FIORI, 1995 [1984] e GOLDESTEIN, 1994).

Neste livro, Cardoso e Faletto (1970) examinam a estratégia de desenvolvimento emergente – o “desenvolvimento dependente e associado” – apontando quais seriam suas características e bases de sustentação. Em suas análises, eles identificam o esquema político que alicerça a nova estratégia: a articulação entre economia do setor público, as empresas monopolistas internacionais e o setor capitalista moderno nacional.

Segundo os autores, as indústrias nacionais surgidas no período de substituição de importações dariam lugar a um setor industrial modernizado. Consolidar-se-ia assim, um novo modelo econômico guiado pelas empresas monopolistas internacionalizadas e pelo setor financeiro vinculado ao mercado interno, setor este que passaria a exercer uma grande influência sobre as decisões nacionais.

Para Cardoso e Faletto, este novo estágio de desenvolvimento se realizaria com a intensificação da exclusão social, não apenas das massas, mas também das camadas sociais significativas da etapa anterior. Os autores reconhecem que a redistribuição de renda seria mais eqüitativa se o Estado conseguisse alcançar algum grau de controle sobre os setores monopolistas modernos. No entanto, ainda assim, a intervenção estatal deveria adquirir outra natureza, pois o Estado teria que abandonar sua posição populista para se tornar “empresarial”.

Nas palavras dos autores:

*“Mas não deixa de ser significativo que, mesmo nesse caso, aqueles que controlam o setor estatal da economia atuem mais em termos de ‘empresários públicos’, do que de acordo com uma política tipo populista, que estimula a redistribuição da renda pelos aumentos contínuos de salários. Em outros termos, o Estado deixa de ser um Estado-populista, para transformar-se em um Estado-empresarial.”*  
(CARDOSO e FALETO, 1970, p.132) (grifos nossos)

Cardoso e Faletto (1970) prevêem uma oposição a esta reorganização do Estado por parte dos setores sociais (operários e assalariados urbanos) sujeitos aos efeitos negativos desta nova etapa de acumulação capitalista. Também fariam parte desta oposição os grupos comprometidos com o período populista-desenvolvimentista,

além de setores nacionalistas e os grupos privados não alinhados com o setor monopolista estrangeiro.

Assim, para os autores, a transição para a nova estratégia de desenvolvimento seria tensionada por dois grupos: 1) a grande corporação industrial-financeira internacionalizada, que busca um desenvolvimento racional e moderno; e 2) os grupos de oposição supracitados, que insistem na exclusão promovida pelo desenvolvimento capitalista em países dependentes e enfatizam o caráter nacional dos problemas sócio-econômicos a serem resolvidos.

De acordo com os autores, esta transição seria mais complexa em países como a Argentina e o Brasil devido à necessidade de uma ampla reorganização do Estado para a regulamentação da vida econômica. No entanto, a centralização da gestão facilitaria o processo e, conforme prognosticaram Cardoso e Faletto, o regime autoritário consolidou a aliança entre o Estado e o setor industrial-financeiro estrangeiro nos países latinos americanos. Além disso, contribuiu para a emergência do Estado burocrático-autoritário, cujas características são (O'DONNELL, 1982 [1979]):

- organização da dominação exercida pela burguesia oligopolizada e transnacionalizada;
- promoção da transnacionalização da estrutura produtiva e a desnacionalização da sociedade;
- focalização em organizações nas quais especialistas desativam politicamente o setor popular e normalizam a economia;
- realização de um esforço para excluir e controlar a participação ativa popular na arena política nacional, inclusive destruindo e capturando recursos que financiam esta ativação;

- manutenção da exclusão econômica e das desigualdades na distribuição de recursos;
- despolitização das questões sociais, tratando-as em termos de critérios supostamente neutros e objetivos de racionalidade técnica.

No esforço analítico de O'Donnell (1982 [1979]) sobressai o caráter autoritário do Estado: o autor descreve o Estado como um articulador do modelo de desenvolvimento vigente, um fiador das demandas da burguesia transnacional, além de um repressor das tentativas populares de participação política.

Estas características se relacionam à estratégia de desenvolvimento abordada por Cardoso e Falleto, mas a transição não se completou durante o regime autoritário. Na América Latina e no Brasil, o projeto nacional-desenvolvimentista continuou sendo uma referência: as críticas ao modelo, que perduraram até os anos 90, comprovam sua persistência. Durante os anos do regime, o Estado continuou sendo o principal promotor do desenvolvimento, mas após a euforia do “milagre econômico” recrudescceu o questionamento da eficiência do planejamento estatal e da atuação da burocracia pública.

Com o crescente endividamento externo dos países latino-americanos e a recessão econômica dos anos 80, a questão da reforma do Estado foi novamente trazida para a agenda política. Schwartzman (1982 [1979]) então antecipava a polarização de posições que circundaria a abertura política e o processo de reforma do Estado:

*“Por uma parte, está o contraste entre o Estado patrimonial, irracional, centralizador, autoritário, e os setores da sociedade que se pretendem autônomos, descentralizadores e representantes do racionalismo privado dos grupos sociais mais organizados. Por outra, no entanto, está o contraste entre as ideologias liberais de não-intervencionismo,*

*privatismo, laissez-faire e as necessidades ineludíveis de planejamento governamental e intervenção do Estado na vida econômica e social do país.” (SCHWARTZMAN, 1982 [1979] , p.10)*

Segundo o autor, no processo de transição democrática a oposição entre o Estado autoritário e os grupos organizados da sociedade se desdobraria em duas vertentes: de um lado, estariam os liberais e de outro, os intervencionistas. No entanto, na visão do autor, para construir um novo Estado, o país precisaria superar estes extremos, realizando duas transições fundamentais:

- 1) superar o patrimonialismo, a ineficiência, o burocratismo e o autoritarismo estatal em benefício de um Estado mais moderno, democrático e consciente de suas responsabilidades perante a sociedade;
- 2) superar o liberalismo esclerosado que confunde liberdade com privatismo e criar condições para a implantação de um sistema político mais diversificado do ponto de vista da representação e participação.

De fato, esta tensão permeou os anos subseqüentes, pois a polarização entre o liberalismo e a intervenção estatal é uma das marcas distintivas da dinâmica econômica e política das últimas décadas. Além disso, as experiências de países como o Reino Unido e os Estados Unidos tornaram as reformas orientadas para o mercado e a nova administração pública uma referência para a América Latina.

### **5.3. O CONSENSO DE WASHINGTON**

Apoiando a reconstrução e o desenvolvimento econômico dos países emergentes, organismos como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) desempenharam um papel

relevante na adesão dos países latino-americanos a estes modelos de reforma e de gestão pública.

De um modo geral, a nova dinâmica das relações econômicas e financeiras internacionais redefiniu as estratégias de desenvolvimento impactando as políticas e prioridades destes organismos.<sup>60</sup> Dessa forma, o FMI, BIRD e BID estabeleceram novas condições para manter os empréstimos e refinar as dívidas na América Latina.<sup>61</sup>

Estas mudanças são visíveis nos relatórios sobre o desenvolvimento mundial formulados pelo BIRD a partir de 1989. Examinando estes documentos constatamos: 1) recomendações para a reforma do Estado que seguem a lógica da orientação para o mercado e da terceira via; 2) a defesa de uma estratégia de desenvolvimento que é congruente com o desenvolvimento dependente e associado e; 3) a ênfase em modelo de gestão baseado nas características da nova administração pública.

O relatório de 1989<sup>62</sup> analisa a crise econômica dos países em desenvolvimento e os ajustes estruturais realizados em alguns deles nos anos 80, recomendando sistemas financeiros mais abertos e liberais. No mesmo ano, o BIRD divulgou seu programa de pesquisa na primeira Conferência para o Desenvolvimento Econômico (FISCHER e TRAY, 1989) revelando interesse em investigações voltadas para as reformas

---

<sup>60</sup> Para examinar como as políticas e prioridades do FMI e do BIRD tendem a se transformar em função da redefinição das estratégias de desenvolvimento no âmbito internacional, consultar Lichtensztein e Baer (1987) e Gonzalez e outros (1990).

<sup>61</sup> O estudo de Lichtensztein e Baer (1987) comprova que o FMI e o BIRD interferem na política econômica das nações que se utilizam de seus recursos: no caso da América Latina, a questão da inflação e da renegociação da dívida são os condicionantes mais comuns. O estudo realizado por Araújo (1991) chega a uma conclusão semelhante, pois revela que os países que contraem empréstimos junto ao BID e ao BIRD tendem a se adaptar às recomendações dos ideólogos destes organismos independentemente das conseqüências internas que isto possa acarretar.

<sup>62</sup> BANCO MUNDIAL. *Sistemas financeiros e desenvolvimento*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial – 1989. Washington: Banco Mundial, 1989.

orientadas para o mercado, para o aprimoramento da gestão pública e para o aumento da eficiência administrativa.

Estes dois documentos sinalizam as políticas e prioridades que se consolidariam durante os anos 90 no contexto do BIRD e também indicam seu alinhamento com a nova visão sobre o desenvolvimento econômico. O ano de 1989 também foi marcado pela reunião realizada em Washington entre representantes do governo estadunidense, altos funcionários dos organismos financeiros internacionais e economistas de diversos países.

Avaliando as reformas econômicas realizadas em países como o Chile e o México, os participantes chegam a um “consenso” quanto à eficiência das reformas orientadas para o mercado. Dessa forma, se estabeleceu um novo saber coletivo em relação à política econômica adequada para os países emergentes: o consenso social-democrata do pós-guerra e o desenvolvimentismo cediam espaço para o “Consenso de Washington”.

Segundo Krugman (1996), a origem deste consenso está nas críticas acadêmicas das políticas de substituição de importações, que foram realizadas nas décadas de 1960 e 1970 e também no argumento de que a abertura econômica levaria a taxas de crescimento superiores<sup>63</sup>. Outros fatores que também contribuíram para alimentar este consenso: a crise econômica dos países de industrialização recente e o colapso das economias de planificação centralizada.

Já as recomendações do consenso têm sua origem nas reformas realizadas a partir dos anos 80: as experiências do Reino Unido e de outros países que seguiram a orientação para o mercado geraram um conjunto de medidas para a implementação das reformas.

---

<sup>63</sup> Krugman (1996) assinala que esta crença é colocada em questão mais tarde: conforme discutimos no capítulo III de fato isto não foi empiricamente comprovado.

Na reunião realizada em Washington, o economista John Williamson fez uma síntese delas, apresentando um receituário de dez medidas (BATISTA, 1995): o ajuste estrutural do déficit público, a redução do tamanho do Estado, a privatização das estatais, a abertura ao comércio internacional, o fim das restrições ao capital externo, a abertura financeira às instituições internacionais, a desregulamentação da economia, a reestruturação do sistema previdenciário, o investimento em infra-estrutura básica e a fiscalização dos gastos públicos.

O relatório de 1991<sup>64</sup> focaliza a questão do desenvolvimento, revelando a adesão do BIRD a uma nova perspectiva:

*“Talvez a mais clara lição produzida pelos estudos sobre o desenvolvimento nos últimos 30 anos é que o pragmatismo e a abertura de espírito geram dividendos maiores. Idéias que outrora constituíam consenso convencional e orientavam os governos e as instituições multilaterais em suas abordagens do desenvolvimento estão hoje, em grande parte, abandonadas. Novas idéias dão ênfase aos preços como sinais; ao comércio exterior e à concorrência como promotores do progresso tecnológico; e ao governo eficaz como um recurso escasso a ser empregado parcimoniosamente e somente onde mais necessário.”*  
(BANCO MUNDIAL, 1991, p.56)

De um modo geral, o documento revela uma simetria entre esta perspectiva e as proposições do desenvolvimento dependente e associado anteriormente examinado. O relatório também evidencia uma correlação entre esta estratégia de desenvolvimento, as reformas orientadas para o mercado e a nova administração pública.

---

<sup>64</sup> BANCO MUNDIAL. *O desafio do desenvolvimento*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial – 1991. Washington: Banco Mundial, 1991.

No relatório de 1994<sup>65</sup> são apresentadas algumas recomendações para a implementação destas reformas. Destacam-se a administração das empresas públicas através de bases comerciais, a utilização dos mercados na provisão da infra-estrutura e o envolvimento da comunidade na prestação de serviços públicos. O BIRD também expõe análises setoriais (transportes, energia elétrica, telecomunicações...) sugerindo, em cada situação, o grau de eficiência da opção pela propriedade e provisão pública ou privada.

O relatório de 1997<sup>66</sup> comprova a hegemonia da nova administração pública no contexto do BIRD. O documento frisa que para além do básico (base jurídica, estabilização macroeconômica, serviços sociais básicos e infra-estrutura, proteção aos grupos vulneráveis, proteção ao meio ambiente), não é preciso que o Estado seja o único provedor: para aumentar a eficiência administrativa é necessário sujeitá-lo à concorrência na área de contratação, promoção, formulação de políticas e prestação de serviços. Além disso, enfatiza a importância das “mudanças drásticas” no modo de pensar e agir dos órgãos do governo, relacionando *good governance* e desenvolvimento.

Em síntese, recomendadas pelo Consenso de Washington e pelos organismos internacionais, as reformas orientadas para o mercado se transformaram em um parâmetro para a América Latina. Neste contexto, a nova administração pública também emerge como uma referência para os organismos internacionais e para determinados segmentos acadêmicos: se transformou em uma orientação de pesquisa do BIRD e foi adotada como modelo de gestão pelo *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (ver CLAD, 1998).

---

<sup>65</sup> BANCO MUNDIAL. *Infra-estrutura para o desenvolvimento*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial – 1994. Washington: Banco Mundial, 1994.

<sup>66</sup> BANCO MUNDIAL. *O Estado num mundo em transformação*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial – 1997. Washington: Banco Mundial, 1997.

#### **5.4. ANOS 90: A VERTENTE GERENCIAL E A VERTENTE ALTERNATIVA**

A questão da reforma do Estado é um debate antigo na agenda de estudos de administração pública e ciência política, contando, portanto, com uma extensa produção acadêmica. Como a nova administração pública está diretamente relacionada à reforma dos anos 90, recorreremos principalmente aos trabalhos mais recentes, pois estes realizam um balanço da história da reforma do Estado no Brasil, analisando os êxitos e os fracassos das experiências.

Os autores estudados (WAHRLICH, 1984; MARTINS, 1995; DINIZ 1997; SPINK, 1998; DINIZ, 2000; MEZZOMO KEINERT, 2000) destacam os dois períodos anteriormente abordados: a reforma da Era Vargas (1930-1945) e a reforma do regime militar (1964-1985). Analisando os textos, constatamos que estas experiências de reforma enfatizaram questões administrativas como: o redesenho organizacional do aparelho do Estado, a reestruturação das carreiras no setor público, a profissionalização dos servidores e o desenvolvimento de técnicas adequadas de planejamento e a gestão orçamentária e estratégica.

Mezzomo Keinert (2000) demonstra que até o final da década de 1970 prevaleceu o “paradigma do público como estatal”: o Estado se consolidou como o grande sujeito das questões públicas e estabeleceu sua gestão como uma responsabilidade exclusiva da burocracia estatal. Neste contexto, o estilo burocrático, bem como a ênfase nos meios e técnicas administrativas parametrizaram a reforma e a gestão pública.

Na história das reformas brasileiras, as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa sobrepuseram a dimensão sócio-política. Dessa forma, não foi possível conciliar os dois aspectos que circundam o exercício da cidadania: a inclusão sócio-econômica, que abrange direitos constitucionais como trabalho, educação e saúde e a inclusão sócio-política, que se refere à participação dos

cidadãos nas decisões de natureza pública que afetam a vida social no presente e no futuro.

A reforma dos anos 90 se singulariza justamente pela inclusão desta dimensão no seu debate, mas a forma como os atores participantes abordam tal dimensão não é unívoca. Analisando o processo de reforma é possível identificar pelo menos duas vertentes: 1) a “vertente gerencial”, que se alinha ao movimento internacional de reforma do Estado e utiliza como referenciais as experiências do Reino Unido e dos Estados Unidos; 2) a “vertente alternativa”, que herdou as idéias e propostas dos movimentos contra a ditadura e pela redemocratização no Brasil nas décadas de 1970 e 1980.

As propostas da vertente gerencial foram concebidas e implementadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), com a participação ativa do ex-ministro da Administração e Reforma do Estado Luís Carlos Bresser Pereira. Esta vertente se tornou hegemônica quando a aliança social-liberal alcançou o poder e implementou a administração pública gerencial.

A segunda vertente se inspira nas experiências alternativas de gestão pública realizadas no âmbito do poder local no Brasil, como por exemplo os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo. Esta vertente tem suas raízes nas formulações do campo movimentalista dos anos 1970 e 1980 (ver DOIMO, 1995) e nas políticas públicas implementadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) nos anos 90. Seu projeto de erigir uma administração pública popular ganhou uma nova dimensão com a vitória da aliança popular-nacional nas eleições presidenciais de 2002.

Ambas fazem propostas de descentralização, se dizem portadoras de um novo modelo de gestão pública e se opõem ao estilo burocrático de gestão. Também afirmam estar buscando uma ampliação da democracia através de uma maior inserção e participação

da sociedade organizada na administração pública. Para analisar a evolução destas vertentes no que se refere à construção de uma gestão pública democrática, nos próximos três capítulos examinaremos suas características, limites e potencialidades.

## **CAPÍTULO VI**

### **A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**

Neste capítulo, analisamos a emergência e consolidação da nova administração pública no Brasil. Para isto, abordamos os antecedentes da vertente “gerencial”: a aliança social-liberal, a “novíssima” dependência e o consenso pragmático. A partir desta análise, pretendemos esboçar o contexto histórico e político que favoreceu a hegemonia deste modelo de gestão.

Em seguida, apresentamos as características da reforma do Estado dos anos 90 e também da nova administração pública no Brasil, que ficaram conhecidas como reforma e administração pública gerencial. Vale ressaltar que esta apresentação tem um caráter mais descritivo, pois as análises e críticas foram reservadas para o capítulo VII.

#### **6.1. RAÍZES DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que se baseia na articulação entre: a estratégia de desenvolvimento dependente e associado, as estratégias neoliberais de estabilização econômica e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado.

Esta articulação sustentou a formação da aliança política que levou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao poder, viabilizando a reforma dos anos 90 e a implementação da nova administração pública no Brasil. Para analisar esta aliança, focalizamos as idéias de Luís Carlos Bresser Pereira, pois este foi um participante ativo do consenso político que se estabeleceu em torno de Fernando Henrique

Cardoso, além de protagonista das novas medidas de reforma e administração do Estado.

Em primeiro lugar, examinamos as visões de Bresser Pereira sobre a crise do Estado e discutimos consolidação da aliança social-liberal. Em seguida, avaliamos a posição da aliança perante a teoria do desenvolvimento dependente e associado, o ajuste estrutural e o neoliberalismo.<sup>67</sup>

#### **6.1.1. A ALIANÇA SOCIAL-LIBERAL**

Luís Carlos Bresser Pereira foi o protagonista da implementação da nova administração pública no Brasil. Professor e pesquisador na Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas desde 1959, Bresser Pereira vem estudando temas da esfera de confluência da economia e da teoria social, tendo realizado, entre as décadas de 1970 a 1990, análises sobre a tecnoburocracia, a inflação e o desenvolvimento econômico brasileiro.

Além de atuar na área acadêmica, Bresser Pereira ocupou a posição de Diretor Administrativo do Grupo Pão de Açúcar entre 1965 e 1983. A partir de então, iniciou sua carreira na esfera governamental: entre 1983 e 1985 foi presidente do Banespa e depois secretário do governo de André Franco Montoro. Em 1987, se tornou Ministro dos Negócios da Fazenda do governo Sarney: permaneceu no cargo cerca de oito meses, período no qual tentou combater sem êxito a crise provocada pelo fracasso do Plano Cruzado.

Em 1988, esteve entre os fundadores do PSDB e em 1994, foi nomeado Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) do governo Fernando

---

<sup>67</sup> Vale ressaltar que nos isentaremos de analisar as características e impactos do Plano Real, pois acreditamos ser mais relevante para o nosso objeto de estudo focalizar os aspectos políticos e as contradições da estabilização econômica.

Henrique Cardoso. Em 1998, quando o MARE foi incorporado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tornou-se Ministro da Ciência e Tecnologia, posto no qual permaneceu entre janeiro e julho de 1999. Em seguida, reassumiu suas atividades docentes e acadêmicas na FGV em São Paulo e continuou atuando junto ao governo federal como assistente do presidente da República para assuntos internacionais relacionados à social-democracia e à governança progressista.

Sua produção acadêmica é ampla: entre o final da década de 1960 e o início da década de 1980, Bresser Pereira publicou livros e artigos nos quais aborda a crise do nacional-desenvolvimentismo e a tecnoburocracia brasileira (BRESSER PEREIRA, 1968; 1977; 1980). Durante a década de 1980, o autor focalizou questões concernentes à economia brasileira como a crise fiscal, a dívida externa e a inflação (BRESSER PEREIRA, 1982; 1986; 1989 e BRESSER PEREIRA e NAKANO, 1984), além de dedicar alguma atenção ao processo de redemocratização (BRESSER PEREIRA, 1985).

As análises realizadas neste período se sedimentaram nos textos elaborados a partir dos anos 90, que examinamos mais detalhadamente, pois estabelecem os patamares da reforma do Estado, além de prepararem o terreno para a concepção e a implementação da administração pública gerencial.

Nos textos publicados até 1993 (BRESSER PEREIRA, 1991; 1992; 1996 [1993]), Bresser Pereira focaliza principalmente dois pontos: a crise do Estado brasileiro e as direções possíveis para a sua reforma e administração. Nesta fase de sua produção acadêmica, o autor tenta demonstrar que esta crise está relacionada com três componentes que abalaram a legitimidade e a governabilidade do Estado: a crise fiscal, a crise do seu modo de intervenção e a crise de sua forma burocrática de administração.

De um modo geral, Bresser Pereira se propõe a estabelecer uma alternativa ao ajuste neoliberal: a “abordagem da crise fiscal”, que mais tarde denominaria também como “abordagem pragmática” (BRESSER PEREIRA, 1996 [1993]). O conceito de crise do fiscal do Estado, que é o núcleo desta abordagem, significa que o Estado se tornou incapaz de

*“...atender às crescentes demandas dos diversos setores da economia, particularmente os setores mais ‘modernos’ que tendem a se aliar: as grandes empresas oligopolistas, inclusive grandes empresas que produzem para o Estado e seus trabalhadores organizados sindicalmente.”* (BRESSER PEREIRA, 1992, p.19).

Segundo o autor, para transcender a crise do Estado

*“Não basta (1) estabilizar através da disciplina fiscal e (2) reduzir o papel do Estado, liberalizando e privatizando. É necessário, adicionalmente, (3) superar a crise fiscal, reduzindo ou cancelando a dívida pública e recuperando a capacidade de poupança do Estado, e (4) definir uma nova estratégia de desenvolvimento ou novo padrão de intervenção, no qual o Estado desempenhe um papel menor mas significativo, promovendo o desenvolvimento tecnológico, protegendo o ambiente e aumentando gastos na área social.”*

(BRESSER PEREIRA, 1992, p.27-28)

As citações revelam que, no seu diagnóstico da crise do Estado, o autor estabelece uma correlação entre a crise fiscal e a crise do seu modo de intervenção, fazendo uma crítica ao projeto nacional-desenvolvimentista e ao projeto neoliberal. Para Bresser Pereira (1996a), a nova estratégia de desenvolvimento não se alinha com estes projetos, pois estes não conseguiram superar o patrimonialismo, o autoritarismo e o burocratismo que permeiam o Estado brasileiro.

De acordo com o autor, a história brasileira pode ser analisada sob o ponto de vista de coalizões políticas ou alianças de classe, apresentando-se em quatro fases distintas:

- até 1930 prevaleceu o pacto político oligárquico que sustentou o modelo de desenvolvimento primário-exportador;
- entre 1930 e 1964 predominou o pacto populista ou nacional-desenvolvimentista, que agregou a burguesia industrial, a classe média burocrática e setores da velha hierarquia em torno da industrialização substituidora de importações;
- o regime de 1964 foi representado por um pacto burocrático-capitalista formado pela burguesia, os militares e os servidores públicos;
- em 1977 se estabeleceu o pacto democrático-populista: a burguesia começou a quebrar seus vínculos com o regime militar, aliando-se com a classe média e os trabalhadores.

Segundo Bresser Pereira, o pacto de 1977 perdurou durante a transição democrática e se desintegrou no início de 1987 com o fracasso do Plano Cruzado. Fazendo uma análise do período, o autor concluiu que o pacto foi bem sucedido no que se refere ao restabelecimento da democracia no Brasil, mas não conseguiu promover reformas econômicas, estabilizar a moeda, retomar o crescimento e redistribuir renda.

Para o autor, após o fracasso do Plano Cruzado, ocorreu um vácuo político, pois apesar de ter se estabelecido uma nova coalizão voltada para o mercado, o presidente eleito em 1989, Fernando Collor de Mello, não conseguiu liderar as alianças que circundavam o processo de abertura econômica e fracassou na tentativa de estabilizar a economia.

Em 1992, Fernando Collor sofreu o *impeachment* e o vice-presidente Itamar Franco assumiu a administração do país, mas também não foi bem sucedido, pois na visão do ex-ministro lhe faltavam

*“...as qualidades de liderança necessárias para estabilizar a economia e preencher o vácuo político com um novo projeto de desenvolvimento.”*  
(BRESSER PEREIRA, 1996a, p.307)

Segundo o autor, o ajuste da economia brasileira demandava um estadista que tivesse tais qualidades (BRESSER PEREIRA, 1992; 1996a) e estas teriam sido preenchidas por Fernando Henrique Cardoso:

*“Somente quando Fernando Henrique Cardoso foi convidado para o Ministério da Fazenda, em 1993, o quadro de fato começou a mudar. Em 1994, Fernando Henrique Cardoso conseguiu estabilizar os preços e poucos meses depois foi eleito presidente com grande maioria. O vácuo político foi superado. A eleição de Cardoso demonstrou que uma nova e mais ampla coalizão de classe se formava no Brasil. Demonstrou que a sociedade brasileira havia mudado, que a modernização havia ocorrido e que a retórica nacional-desenvolvimentista já não fazia mais sentido.”*  
(BRESSER PEREIRA, 1996a, p.307)

De acordo com Bresser Pereira (1998c), com a eleição de Fernando Henrique Cardoso se consolidou um pacto político de modernização – “social-liberal” e pragmático – que corresponderia à construção de um Estado Social-Liberal. Esta aliança ocupou o poder entre 1994 e 2002, tendo sido formada por membros do PSDB e por opositores das estratégias nacional-desenvolvimentistas pertencentes ao espectro de direita e centro direita, como membros do Partido da Frente Liberal (PFL), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

No decorrer da década de 90, a aliança social-liberal incorporou as visões da política de terceira via e da governança progressista, assumido a posição de “nova esquerda” portadora de propostas modernizadoras. Em sua permanência no poder, a aliança respondeu à crise do Estado através de duas orientações: o desenvolvimento dependente e associado e as recomendações de estabilização econômica do ajuste neoliberal. No que se refere à crise da forma burocrática de administração, o ex-ministro do MARE encontrou na reforma gerencial e na nova administração pública as alternativas que correspondiam às expectativas da aliança social-liberal.

#### **6.1.2. A “NOVÍSSIMA” DEPENDÊNCIA**

Em sua atuação política, a aliança social-liberal seguiu a perspectiva da teoria do desenvolvimento e associado, que emergiu no final da década de 1960, mas ganhou uma nova roupagem nas últimas décadas.

A correlação entre visões defendidas por Fernando Henrique Cardoso nas décadas de 1970 e de 1990 costuma ser objeto de controvérsias, mas vários estudiosos sugerem a existência de uma continuidade de idéias e práticas entre o analista do desenvolvimento dependente e associado e o presidente responsável pela estabilização da economia e a inserção do país nas novas regras do capitalismo internacional.

Para Fiori (1995), Fernando Henrique Cardoso percebeu muito cedo a impossibilidade de atribuir um papel nacional para o empresariado brasileiro e incapacidade do Estado de abrir novos horizontes de expansão para o capital privado, articulando os interesses dos investidores externos e dos capitais nacionais. Segundo Velasco e Cruz (1998), o discurso de Fernando Henrique Cardoso sobre a globalização releva sua crença de ter antecipado o caráter da economia global em suas análises.

Através do ideário da globalização se estabelece um vínculo entre a teoria do desenvolvimento dependente e associado e as visões de Fernando Henrique Cardoso nos anos 90, que inaugura uma “novíssima dependência”:

*“...FCH abdica dos nexos científicos da História brasileira para propor-se como condotieri da sua burguesia industrial, capaz de reconduzi-la a seu destino manifesto de sócia-menor e dependente do mesmo capitalismo associado, agora renovado pela terceira revolução tecnológica e pela globalização financeira.” (FIORI, 1995, p.239).*

Para Fiori, ao compor a coalizão social-liberal, Fernando Henrique Cardoso não abandonou suas visões acadêmicas:

*“É importante ter claro que FHC não traiu suas idéias. Primeiramente, ele assume que só tínhamos espaço de crescimento associado. Em segundo lugar, que isso passava por uma internacionalização crescente dos mercados. Na seqüência, que neste momento isto passava pela estratégia liberal: a velha idéia de desenvolvimento associado. Ele queria dizer que, para manter os mesmos interesses, a estratégia tinha que mudar.” (FIORI, 1998, p.83)*

Singer reforça esta interpretação de Fiori, pois afirma que Fernando Henrique Cardoso continua acreditando em suas teses:

*“O presidente da República é meu velho amigo e companheiro de lutas políticas e de estudos há 30 anos. Entre as suas várias contribuições teóricas significativas para o pensamento latino-americano, uma delas, que tem alcance universal, é a idéia básica da teoria da dependência: que sempre a periferia tem um jogo dialético que leva à associação. Essa*

*associação significa em última análise que há um desenvolvimento da periferia também, só que de forma dependente. Ele está levando essa descoberta às últimas conseqüências. Ele acha que para o Brasil se desenvolver tem de estar associado. O país poderia se desenvolver até mais do que o centro, à medida que as possibilidades abertas pelo subdesenvolvimento atraem muito capital.”(SINGER, 1998, p. 109)*

O próprio Fernando Henrique Cardoso aceita estas interpretações, nos fornecendo mais um elemento para confirmar a hipótese de uma linha de continuidade entre o pensamento e as ações do dependentista da década de 1970 e do político dos anos 90:

*“Como escreveu um dos meus críticos mais lúcidos, José Luiz Fiori, eu não abri mão de análise sociológica alguma. Assim como há 30 anos mostrei (o que na época era obscuro) que a “burguesia nacional” – ou melhor, a ideologia a ela imputada pela esquerda – não tinha a menor condição de propor um projeto hegemônico para o Brasil por causa do que chamei de ‘internacionalização do mercado interno’, continuo crendo que a globalização da economia – queiram ou não os críticos – existe em conseqüência de uma nova forma (até tecnológica) de produzir.” (CARDOSO, 1994, p.293)*

Analisando a obra de Fernando Henrique Cardoso, Santos (2000) também conclui que a política atual do presidente não se caracteriza pela incoerência, mas pelo desenvolvimento de suas idéias sociológicas e políticas. Para o autor, Fernando Henrique Cardoso partilha de uma visão pragmática sobre a América Latina: discorda que a consolidação da democracia dependa de um rompimento da situação de dependência ou de alterações nas estruturas de propriedade e também defende uma conciliação entre o capitalismo dependente e os regimes liberais e democráticos.

A adesão à “novíssima dependência” também se confirma na análise dos discursos de Fernando Henrique como candidato à presidência e está implícita no seu apoio ao projeto de reforma do MARE. Na proposta de governo, *Mãos à obra Brasil*, o posicionamento de Fernando Henrique Cardoso sinaliza uma retomada de suas antigas teses do desenvolvimento associado e da internacionalização dos mercados internos:

*“O projeto de um novo modelo de desenvolvimento deve ter, necessariamente, uma dimensão internacional. Isto porque a economia mundial é hoje, fundamentalmente, caracterizada pela internacionalização dos processos de produção e comercialização: da matéria-prima à concepção do produto, da manufatura e decisões sobre o emprego de novas tecnologias e materiais às estratégias de marketing. Fluxo de capitais e de mercadorias, assim como a difusão da ciência e tecnologia, ultrapassaram, hoje, todas as fronteiras nacionais e se tornaram em grande parte operações intra-empresas. Essas realidades não podem ser ignoradas.”* (CARDOSO, 1994, p.11)

No plano de governo, Fernando Henrique Cardoso apresenta diagnósticos e soluções muito semelhantes às anunciadas por Bresser Pereira na interpretação da crise do Estado e na proposição da abordagem pragmática, que discutiremos mais adiante. Pouco tempo antes, o próprio Bresser Pereira explicitou uma continuidade entre a abordagem pragmática e a abordagem da dependência:

*“A abordagem pragmática tem como antecessora a abordagem da dependência que foi dominante no final dos anos 60 e ao longo da década de 70. A principal diferença entre elas reside no fato de a abordagem da dependência tomar as causas do subdesenvolvimento como sendo estruturais, ao passo que a abordagem pragmática*

*pressupõe que elas são, em alguma medida, estratégicas. Ainda assim, as duas abordagens se preocupam com a importância das variáveis externas – no caso, a crise da dívida – e ambas criticam os diagnósticos e receitas que ignoram as especificidades dos países latino-americanos.”*  
(BRESSER PEREIRA, 1996 [1993], p.34)

Dessa forma, ao fazer a crítica do projeto de desenvolvimento nacional-desenvolvimentista, e do projeto neoliberal, a aliança social-liberal tem em vista um projeto baseado nas visões do desenvolvimento dependente e associado, que pretende fazer com que o país se desenvolva principalmente através da abertura de mercado e da atração de investimentos externos. Assim, a “novíssima dependência” se articula com o discurso da globalização, com as propostas do Consenso de Washington e com as tendências da terceira via.

### **6.1.3. O CONSENSO PRAGMÁTICO**

Os adeptos da aliança social-liberal costumam negar o alinhamento entre a “novíssima dependência” e o projeto neoliberal, mas incorrem em uma série de ambigüidades. No pensamento de Bresser Pereira isto se revela na sua defesa da abordagem da crise fiscal e na tentativa de convertê-la em uma esquerda moderna.

#### **6.1.3.2. A ABORDAGEM DA CRISE FISCAL**

Quando apresenta a “abordagem da crise fiscal”, também conhecida como “abordagem pragmática”, Bresser Pereira (1992) não descarta as recomendações da “abordagem do Washington”:

*“...a abordagem da crise fiscal (...) concorda basicamente com as propostas do consenso de Washington. Considera-as, entretanto, insuficientes, porque o diagnóstico da crise é incompleto e em parte equivocado.”*(BRESSER PEREIRA, 1992, p.18)

*“A abordagem pragmática não deve ser vista como uma rejeição do consenso de Washington, mas como uma alternativa que com ele compartilha muitas concepções (...) A abordagem pragmática aceita a necessidade de reduzir o tamanho do Estado, que cresceu de modo exorbitante nos últimos cinquenta anos, e concorda que essa expansão gerou sérias distorções, já que o Estado passou a ser capturado pelos interesses particulares dos ‘caça-rendas’ (rent-seekers). (...) a abordagem pragmática apóia as reformas liberalizantes e as que visam a redução do Estado, tal como representadas na postura neoliberal.”*  
(BRESSER PEREIRA, 1996 [1993], p.36).

Na sua visão, o “consenso” não errou no que se refere às propostas, mas sim quanto ao diagnóstico da crise do Estado. Na perspectiva da abordagem de Washington, a crise do Estado latino-americano está relacionada (BRESSER PEREIRA, 1992; 1996 [1993]); 1996a): 1) ao crescimento desordenado do Estado na região, que seria resultado do protecionismo do modelo de substituição de importações, do excesso de regulação e das número excessivo de empresas estatais; e 2) ao populismo econômico latino-americano, que se define pela incapacidade de controle do déficit público e das demandas salariais, tanto no setor privado quanto no público.

O autor discorda deste diagnóstico no que se refere ao populismo, pois afirma que este não impediu o desenvolvimento na região. Apresenta então como alternativa a abordagem da crise fiscal, que tenta renovar o reformismo social-democrata, mas não consegue ser convincente quanto ao seu diferencial em relação ao neoliberalismo (BURKETT, 1997).

Vale aqui questionar qual seria a utilidade de um novo diagnóstico quando se parte do princípio de que as soluções continuarão sendo as mesmas, salvo pequenas

adaptações ao contexto. Além disso, o cerne da abordagem – a crise fiscal – foi um conceito elaborado no âmbito das interpretações neoconservadoras da crise do Estado.

Na realidade, Bresser Pereira realiza um outro tipo de alinhamento com as visões neoliberais, pois se aproxima de um segmento da literatura neoconservadora da crise que reinterpretou habilmente as análises da tradição da teoria crítica do capitalismo avançado. Este segmento se vale dos estudos sobre a crise fiscal, sobre os problemas de legitimação do Estado e sobre os conflitos políticos para evidenciar que as crises econômicas e a ingovernabilidade não derivam do sistema capitalista, mas do próprio processo político democrático (OFFE, 1984).

#### **6.1.3.2. A “ESQUERDA MODERNA”**

A aceitação das recomendações do Consenso de Washington no campo econômico também fez com que a aliança social-liberal se movesse para a esfera da política de terceira via para tentar se diferenciar do projeto neoliberal. Assim, durante toda a década de 1990, Bresser Pereira responde aos críticos que apontam o caráter neoliberal de suas idéias (ver BRESSER PEREIRA 1996 [1993]; 1996b; 1997; 1998a; 1998b; 1999) e, em seguida, alinha-se ao ideário da terceira via (BRESSER PEREIRA, 2000b; 2001) do mesmo modo que Fernando Henrique Cardoso e outros membros do PSDB.

No início da década de 1990, suas negações da adesão ao neoliberalismo se baseavam principalmente na contraposição entre três posicionamentos políticos: a direita ideológica, a esquerda arcaica e a esquerda moderna (BRESSER PEREIRA, 1990; 1991; 1992).

Na visão do autor, a direita ideológica se caracteriza pelo monetarismo e pela condenação da intervenção estatal, baseando-se nas posições conservadoras de

Friedman e de outros neoliberais. A esquerda arcaica continua a pensar em termos das idéias nacionalistas e estatizantes dos anos 50, sendo defensora da intervenção estatal e da esgotada estratégia nacional-desenvolvimentista. Já a esquerda moderna rejeita o neoliberalismo defensor do Estado mínimo, mas seria um contraponto à esquerda arcaica na medida em que também rejeita o populismo, o nacionalismo e a estratégia protecionista.

Neste texto, Bresser Pereira aponta claramente os grupos políticos que sustentam cada um destes posicionamentos: a direita ideológica neoliberal seria representada pelo governo Collor e a esquerda moderna, pelo PSDB. No campo da esquerda arcaica o autor aponta o PT e também os grupos de oposição ao desenvolvimento dependente e associado, que foram identificados por Cardoso e Faletto (1970) em suas análises:

*“...surge uma nova esquerda moderna no mundo e na América Latina. Uma esquerda moderna, em oposição à esquerda arcaica, à esquerda latino-americana dos anos 50. No Brasil, o Partido dos Trabalhadores (PT), fundado em 1980, parecia destinado a assumir o papel da esquerda moderna, à medida que suas bases estavam nos setores mais modernos da classe operária brasileira, mas afinal esse partido acabou incorporando grande parte das ideologias da velha esquerda nacionalista e protecionista. Se o PT se transformará ou não em um partido moderno é uma incógnita. Mais recentemente e, depois do definitivo afundamento do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) no clientelismo populista, o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), fundando em 1988 a partir de uma cisão do PMDB, propôs-se a ser a expressão no Brasil desta nova esquerda...”*

(BRESSER PEREIRA, 1990, p.52)

Em síntese, a aliança social-liberal brasileira adere a um realismo crítico, que aceita o receituário neoliberal no campo econômico, mas reconhece, pelo menos no nível do discurso, seu impacto na esfera social (REVESZ, 1992). Dessa forma, no Brasil, também ocorre a inversão política observada no Reino Unido e nos Estados Unidos: o neoliberalismo da Era Collor foi substituído pelo pragmatismo da Era FHC, que prosseguiu, sob a égide da terceira via, com as políticas orientadas para o mercado.

## **6.2. A REFORMA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL**

Neste contexto, a nova administração pública emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado, tanto por sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social-liberal, quanto pela sua suposta ruptura com o modelo burocrático de administração. Assim, ao ser indicado para dirigir o MARE, Bresser Pereira manifestou seu interesse pelas experiências realizadas em outros países e passou a estudá-las para formular uma proposta de adaptação do modelo ao contexto nacional (BRESSER PEREIRA, 1996b; 1997; 1998a; 1998b) .

Em seguida, examinaremos as características desta proposta e a forma como ela foi implementada. Enfatizaremos a reforma do Estado, que ficou conhecida como “reforma gerencial” e o seu modelo de gestão, que recebeu o nome de “administração pública gerencial”.

### **6.2.1. A REFORMA GERENCIAL**

A Reforma Gerencial brasileira foi um desdobramento do ajuste estrutural da economia, que teve início com a adesão do governo Collor às recomendações do Consenso de Washington para a crise latino-americana. Em um primeiro momento, o discurso reformista incorporou as recomendações neoliberais, propondo uma redução do tamanho do Estado brasileiro e outras medidas de restrição da atuação estatal (ver BRESSER, 1991; 1992; 1996 [1993]).

No entanto, após algumas experiências concretas de ajuste estrutural, cresceram críticas ao movimento neoliberal, que apontavam principalmente para sua tendência de realizar um desmonte do Estado e das políticas sociais. Em consequência, a aliança social-liberal migrou para a esfera da terceira via, abandonando as palavras “redução do Estado” e “transferência de suas funções” em favor da expressão “reforma dos institutos legais e estatais”, reforma esta que teria como objetivo tornar o Estado mais “administrável” pelos burocratas.

Em 1994, logo após ser indicado para o MARE, Bresser Pereira viajou para o Reino Unido para estudar a nova administração pública, investigando tanto as experiências européias quanto o movimento “reinventando o governo”. Ao retornar, Bresser Pereira integra estes estudos às suas análises sobre a crise do Estado brasileiro para planejar suas ações no Ministério. Em janeiro de 1995, o ex-ministro apresentou o *Plano Diretor da Reforma do Estado*<sup>68</sup> (BRESSER, 1996b; 1997), que foi debatido nas reuniões do Conselho da Reforma do Estado<sup>69</sup> e também integrou a pauta de discussões da reforma constitucional no Congresso Nacional.

Esta emenda constitucional, também conhecida como reforma administrativa, foi promulgada em 1998 e efetivou as mudanças estruturais necessárias para legitimar a Reforma Gerencial. Com a aprovação legal do plano da reforma, Bresser Pereira (1998a) lança o livro *Reforma do Estado para a Cidadania*, no qual descreve suas propostas e combate seus críticos.

---

<sup>68</sup> MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro de 1995.

<sup>69</sup> Segundo Bresser Pereira (1998a), o Conselho da Reforma do Estado foi composto de 12 personalidades da sociedade, que não tinham vinculação direta com o governo: Maílson da Nóbrega, Lourdes Sola, Antonio dos Santos Maciel Neto, Celian Vargas do Amaral Peixoto, Gerald Dinu Reiss, Hélio Mattar, João Geraldo Piquet Carneiro, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Jorge Wilhelm, Luiz Carlos Mandelli, Ary Oswaldo Mattos Filho. O Conselho se reuniu regularmente uma vez por mês, alternadamente em Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo. Na primeira reunião foi definido o seu objetivo: ocupar-se de questões concretas sobre a situação do Estado que pudessem ser traduzidas em recomendações objetivas para a reforma.

Neste livro, Bresser Pereira afirma que a Reforma Gerencial teve três dimensões: a institucional, a cultural e a gestão. Focalizaremos agora a dimensão institucional, que se refere à reestruturação do aparelho do Estado. Viabilizada pela promulgação da emenda constitucional de 1998, esta reestruturação seguiu as recomendações previstas no Plano Diretor e as atividades estatais foram divididas em dois tipos:

1) as “atividades exclusivas” do Estado: a legislação, a regulação, a fiscalização, o fomento e a formulação de políticas públicas. Estas atividades pertencem ao domínio do “núcleo estratégico” do Estado, composto pela Presidência da República e os Ministérios (Poder Executivo), sendo realizadas pelas secretarias formuladoras de políticas públicas, as “agências executivas” e as “agências reguladoras”;

b) as “atividades não-exclusivas” do Estado: os serviços de caráter competitivo e as atividades auxiliares ou de apoio. No âmbito das atividades de caráter competitivo estão os serviços sociais (saúde, educação, assistência social...) e científicos, que seriam prestados tanto pela iniciativa privada como pelas “organizações sociais”, que integrariam o “setor público não-estatal”. Já as atividades auxiliares ou de apoio, necessárias ao funcionamento do aparelho de Estado, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos, manutenção, entre outras, seriam submetidas à licitação pública e contratadas com terceiros.

#### **6.2.1.1. “ATIVIDADES EXCLUSIVAS” DO ESTADO**

A seguir examinamos como a reforma afetou a estrutura e dinâmica de funcionamento dos órgãos situados no campo das “atividades exclusivas” do Estado: as secretarias formuladoras de políticas públicas, as agências executivas e as agências reguladoras.

As secretarias formuladoras de políticas públicas estão ligadas aos ministérios: são ocupadas por secretários executivos que realizam o planejamento e controle das

políticas governamentais, bem como pela articulação com os demais ministérios. Em uma pesquisa realizada junto ao alto escalão do governo federal, Loureiro e Abrucio (1998) demonstraram que o governo Fernando Henrique Cardoso opera através de dois grandes colegiados, que são responsáveis por produzir e avaliar as políticas e ações governamentais.

O primeiro colegiado é constituído pelas Câmaras Setoriais (Comércio Exterior, Política Econômica, Reforma do Estado, Infra-Estrutura, Políticas Sociais etc.) compostas pelos ministros concernentes às áreas específicas e presididas pelo Chefe da Casa Civil. O segundo colegiado é constituído pelos Comitês Executivos, que são compostos pelos secretários executivos e coordenados pelo subchefe da Casa Civil.

Segundo Loureiro e Abrucio (1998), a formação destes colegiados teve como objetivo corrigir o problema da coordenação ministerial através da constituição de um controle centralizado das decisões na figura do Chefe da Casa Civil, que representa o Presidente da República. Dessa forma, os colegiados contribuem para manter a formulação e avaliação das políticas públicas sob o domínio e controle do Poder Executivo.

Agência Executiva é uma qualificação que pode ser atribuída às autarquias e fundações públicas que realizam atividades exclusivas do Estado (BRESSER PEREIRA, 1998a; MARE, 1998a). Estes órgãos podem se converter em agências executivas se assim desejarem e também se for de interesse de seu ministério supervisor. Para isto necessitam apresentar: (1) um plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional e (2) um contrato de gestão<sup>70</sup> firmado com o ministério supervisor.

---

<sup>70</sup> Tanto as agências executivas quanto as organizações sociais são reguladas pelo contrato de gestão (MARE, 1997a) que é firmado com o Estado, por intermédio de um de seus ministérios. O propósito do contrato é garantir o cumprimento dos objetivos das políticas públicas e melhorar a qualidade do serviço prestado ao cidadão. O conteúdo básico do contrato é o seguinte (MARE, 1997a; 1998a):

O plano de reestruturação tem como objetivo aprimorar a gestão da instituição, a alocação dos recursos públicos, bem como a qualidade dos serviços prestados. O contrato de gestão é um regulador deste objetivo, pois estabelece metas a serem atingidas em um determinado período de tempo, além de indicadores para mensurar o desempenho da instituição.

As Agências Executivas são responsáveis pela implementação de políticas públicas, através da prestação de serviços e execução de atividades de natureza estatal. Seguindo as diretrizes do Plano Diretor, aqui temos o núcleo estratégico concentrando a formulação e avaliação das políticas públicas e delegando sua implementação para as instituições descentralizadas da administração indireta, como as autarquias e fundações públicas.

A terceira figura da administração indireta brasileira, as empresas públicas, ficou sob a responsabilidade das Agências Reguladoras, que realizam atividades de regulamentação e regulação da prestação de serviços públicos pelo setor privado (BRESSER PEREIRA, 1998a). Com a eliminação do monopólio da Petrobrás sobre o petróleo e a privatização dos serviços públicos monopolistas de comunicações e de energia elétrica foram criadas três agências reguladoras: Agência Nacional do Petróleo (ANP), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). O governo passou a ter então cinco Agências

---

disposições estratégicas, objetivos, metas e plano de ação da organização social; definição dos indicadores de desempenho da instituição; recursos disponíveis para executar os compromissos pactuados; sistemática de avaliação a ser executada pelo ministério supervisor; condições de vigência, revisão, suspensão, renovação e rescisão do contrato; obrigações regulares da instituição e do ministério supervisor; obrigações no caso de ruptura das cláusulas contratuais; mecanismos de publicidade e controle social.

Reguladoras, pois já contava com o Banco Central (BC) e Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)<sup>71</sup>.

#### **6.2.1.2. “ATIVIDADES NÃO EXCLUSIVAS” DO ESTADO**

No campo das “atividades não-exclusivas” do Estado, a terceirização das atividades auxiliares ou de apoio se baseia nas regras de licitação. Já para as atividades consideradas de caráter competitivo – que podem que podem ser prestadas pelo setor público ou privado – surgiu um novo formato institucional: as Organizações Sociais.

As Organizações Sociais são entidades públicas não-estatais destinadas a absorver atividades publicizáveis (MARE, 1997a; BRESSER PEREIRA, 1998a). A partir da lei número 9637 de 15 de maio de 1998, as associações civis sem fins lucrativos voltadas para os serviços sociais e científicos podem se candidatar ao estatuto de Organização Social. Se o Estado aprova a conversão da entidade é estabelecido um contrato de gestão através do qual esta passa a receber uma dotação orçamentária pública total ou parcial para a prestação de serviços. Assim, o Estado se responsabiliza pelo financiamento das atividades públicas da entidade, mas continua tendo o controle estratégico das políticas públicas.

No contexto do MARE (1997a), as Organizações Sociais são consideradas uma forma de atribuir mais autonomia e flexibilidade para as entidades prestadoras de serviços, pois elas passam a utilizar recursos públicos através de uma lógica de mercado. Assim adotam normas próprias para compras, contratos e administração orçamentária: as restrições são estabelecidas pelo contrato de gestão firmado com o ministério responsável.

Os técnicos do MARE também defendem que este formato institucional possibilitaria um controle social das políticas públicas, uma vez que possui conselhos de

---

<sup>71</sup> Mais recentemente também foi criada a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANSS) para regulamentar a prestação de serviços de saúde pela iniciativa privada.

administração voltados para sua gerência e avaliação de desempenho. Por estas razões, Bresser Pereira (1998a) associa as Organizações Sociais à idéia de “parceria entre o Estado e a sociedade”.

Em síntese, de acordo com as diretrizes do Plano Diretor, a estrutura do aparelho do Estado pós-reforma é a seguinte:

	<b>Executores das Atividades</b>
<b>Atividades Exclusivas do Estado (Núcleo Estratégico)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarias dos Ministérios (formulação de políticas públicas)</li> <li>• Agências Executivas (fundações públicas e autarquias )</li> <li>• Agências Reguladoras (órgãos reguladores das empresas prestadoras de serviços)</li> </ul>
<b>Atividades não Exclusivas do Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizações Sociais (prestação de serviços sociais e científicos)</li> <li>• Terceiros contratados por licitação (prestação de serviços auxiliares e de apoio)</li> </ul>

Adaptado de Bresser Pereira (1998a)

### **6.3.1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL**

Segundo Bresser Pereira (1998a), além de se reorganizar o aparelho do Estado e fortalecer seu núcleo estratégico, a reforma também deveria transformar o modelo de administração pública vigente. As duas outras dimensões do processo de reforma – cultural e gestão – se direcionam para esta questão e auxiliam na implementação da administração pública gerencial.

No que se refere à dimensão cultural, Bresser Pereira aponta a necessidade de transformar a “cultura burocrática” do Estado em uma “cultura gerencial”. Para o autor, caberia aos administradores públicos explorarem a dimensão gestão, colocando em prática as novas idéias gerenciais para oferecer um serviço público de melhor

qualidade e de menor custo ao “cidadão-cliente”<sup>72</sup>. Além disso, esta transformação ocorreria através da utilização das idéias e ferramentas de gestão mais recentes do setor privado “criticamente adaptadas” ao setor público: os programas de qualidade, a reengenharia organizacional, a administração participativa e outras.

#### 6.3.1.1. OBJETIVOS E CARACTERÍSTICAS

Na visão de Bresser Pereira (1998a), a nova administração pública se diferencia da administração pública burocrática, pois segue os princípios do gerencialismo. Segundo o autor, os principais objetivos da administração pública gerencial são:

- melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia;
- garantir a propriedade e o contrato, promovendo um bom funcionamento dos mercados;
- garantir a autonomia e capacitação gerencial do administrador público;
- assegurar a democracia através da prestação de serviços públicos orientados para o “cidadão-cliente” e controlados pela sociedade.

Para alcançar estes objetivos, o novo modelo de gestão, que serve de referência para os três níveis governamentais (federal, estadual e municipal), deve apresentar as seguintes características:

- administração profissional, autônoma e organizada em carreiras;
- descentralização administrativa;
- maior competição entre as unidades administrativas;

---

<sup>72</sup> “Cidadão-cliente” é um termo utilizado por Bresser Pereira no contexto da administração pública gerencial. O seu uso gerou polêmica devido a sua aproximação da lógica de mercado. No livro *Reforma do Estado para a Cidadania* o autor tentou se defender afirmando: “*A condenação da idéia do cidadão-cliente é um desses lugares-comuns da esquerda que assim esquece como na administração pública burocrática o cidadão tende a ser maltratado pelos burocratas.*” (BRESSER PEREIRA,

- disciplina e parcimônia no uso dos recursos;
- indicadores de desempenho transparentes;
- maior controle dos resultados;
- ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado.

### 6.3.1.2. PROGRAMAS ADMINISTRATIVOS

Baseado nestes parâmetros, o MARE elabora alguns programas e projetos que tiveram continuidade mesmo após a extinção do ministério. Entre eles se destacam: o “Programa de Qualidade e Participação” (MARE, 1997b), o “Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios” (MARE, 1998b) e a implementação de uma “nova política de recursos humanos”.

Segundo os técnicos do MARE, a missão do Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública é implantar programas de qualidade e participação em todos órgãos e entidades do Poder Executivo. Este programa se define como

*“...um instrumento para a mudança de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial, necessária à implementação de um novo modelo de gestão do Estado, que valorize a participação e a iniciativa do servidor público.” (BRESSER PEREIRA, 1997, p.219)*

Neste programa são valorizados os mesmos princípios dos programas de “qualidade total” implementados no setor privado. Dessa forma, enfatizam-se os seguintes aspectos: satisfação dos clientes; constância de propósitos; melhoria contínua; gestão participativa; envolvimento e valorização dos servidores públicos. Para implementar

---

1998a, p.122) A justificativa da opressão burocrática é um recurso recorrente no discurso de Bresser Pereira: analisaremos isto mais detalhadamente no próximo capítulo.

o programa, os técnicos do MARE também recomendam o uso de ferramentas gerencialistas como o Ciclo de Melhoria Contínua (Ciclo PDCA) e o *benchmarking*<sup>73</sup>.

O programa tem os seguintes objetivos: (MARE, 1997b): integrar os cidadãos à ação pública; definir indicadores de desempenho para avaliar resultados e níveis de satisfação de clientes (internos e externos) e estimular a criatividade, o trabalho em equipe, a cooperação e a participação entre os servidores públicos. Neste contexto, a participação é entendida como

*“...o envolvimento de todos os servidores, independentemente do nível, cargo ou função, na melhoria do serviço público, e o compromisso de cooperação entre gerentes e gerenciados na busca do aperfeiçoamento contínuo, com a satisfação dos clientes internos e externos da organização.”* (BRESSER PEREIRA, 1998a, p.219)

Recomendações similares guiam o Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios, que também se baseia na “qualidade total”, mas se volta para a reorganização dos ministérios (MARE, 1998b). O MARE serviu de experiência-piloto e depois assessorou os demais ministérios na organização de comitês estratégicos para a implementação do programa.

Estes comitês foram incumbidos das seguintes tarefas: a identificação das competências e objetivos do Ministério; a proposição de um arranjo institucional que atenda a estes objetivos e a avaliação do modelo de gestão vigente através de critérios gerenciais. Após seus trabalhos iniciais, cada comitê formulou um “Plano de Reestruturação e Melhoria de Gestão” indicando suas metas de aprimoramento administrativo e os projetos direcionados para isto.

---

<sup>73</sup> *Benchmarking* é um termo usado no contexto gerencialista para designar a imitação e reprodução de processos, técnicas e práticas bem sucedidas na organização e na concorrência.

A nova política de recursos humanos se baseia nas alterações realizadas no regime de contratação e gestão do funcionalismo público com a emenda constitucional de 1998. Uma das principais mudanças foi a flexibilização da estabilidade nos cargos por insuficiência de desempenho, ou por excesso de quadros.

Segundo Bresser Pereira (1998a), a demissão por insuficiência de desempenho tem como critério as avaliações periódicas do desempenho do funcionário e no caso de demissão assegura-se ao servidor o processo administrativo com ampla defesa. Já a demissão por excesso de quadros segue os seguintes critérios: tempo de serviço, nota de conhecimentos relativos ao cargo em avaliação objetiva e avaliação de desempenho. Para evitar demissões políticas, a proposta do governo prevê a extinção do cargo com a demissão do funcionário, sendo que este não poderia ser recriado dentro de um prazo de quatro anos.

Para o ex-ministro, a demissão por insuficiência de desempenho contribui para implementação da administração gerencial na medida que sinaliza um processo de mudança cultural na gestão do setor público. A exoneração por excesso de quadros, por sua vez, promoveria a redução do déficit público, cumprindo os limites constitucionais de despesa com pessoal. Outras medidas de redução de custos apontadas pelo ex-ministro: a disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço e o teto de remuneração para servidores públicos.

Com a reforma, o Regime Jurídico Único para os servidores públicos, que na Constituição de 1988 havia transformado todos os celetistas em estatutários, foi eliminado. Entre os objetivos da extinção do Regime Jurídico Único, Bresser Pereira aponta a viabilização da contratação de funcionários públicos através do regime celetista e da criação de um regime especial de emprego público para os que trabalham no campo das atividades não-exclusivas do Estado. Vale ressaltar que com

esta mudança, o regime estatutário se tornou exclusivo dos funcionários públicos de carreira, que estão vinculados ao núcleo estratégico do Estado.

Bresser Pereira também argumenta que esta “nova política de recursos humanos” procura mudar a imagem do funcionalismo público, fazendo que ele readquira o respeito da sociedade,

*“...um respeito que foi perdido quando uma minoria de funcionários desinteressados, cujo trabalho não pode ser cobrado, estabeleceu padrões de ineficiência e mau atendimento para todo o funcionalismo.”*

(BRESSER PEREIRA, 1998a, p.210)

No que se refere à profissionalização da burocracia pública, Bresser Pereira (1998a) propõe uma política que prioriza a carreira dos servidores públicos que ocupam o núcleo estratégico do Estado. Para isto, o ex-ministro estabeleceu um programa de concursos públicos visando captar recursos humanos com nível de pós-graduação, principalmente das áreas de administração, economia e ciência política. Visando capacitar os gestores especialistas foram criados cursos de formação e especialização na Escola de Administração Pública (ENAP). Também se iniciou uma nova estratégia de remuneração para este segmento visando diminuir a diferença em relação aos salários pagos no setor privado.

## CAPÍTULO VII

### UMA CRÍTICA DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

No capítulo anterior discutimos a articulação da aliança social-liberal e descrevemos as características da reforma e administração pública gerencial: neste capítulo, fazemos uma apreciação crítica da mesma. Para isto, em primeiro lugar, abordamos o perfil do Estado pós-reforma e discutimos a avaliação que Bresser Pereira realiza da administração pública gerencial. Nosso objetivo é demonstrar alguns limites da experiência e também apontar os argumentos do ex-ministro para sustentar o seu caráter democrático.

Em seguida, avaliamos a concepção de democracia associada à administração pública gerencial, examinando questões como a centralização do poder, o resgate do ideal tecnocrático e o grau de inserção da sociedade nas decisões políticas e administrativas. Com esta análise, tentamos evidenciar que a vertente “gerencial” não rompe com o neopatrimonialismo e as tendências autoritárias da gestão pública brasileira.

Finalizando o capítulo, constatamos a crise do modelo de desenvolvimento dependente e associado, que teve como conseqüências a desarticulação da aliança social-liberal e também a emergência do novo consenso político, organizado em torno da vertente “alternativa”.

## 7.1. ALGUNS LIMITES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Quando Bresser Pereira deixou o MARE se registrava a instalação das Agências Reguladoras, a implementação de alguns projetos-piloto de Agências Executivas<sup>74</sup> e de Organizações Sociais<sup>75</sup>. Computavam-se também 47 adesões ao “Programa de Qualidade e Participação” envolvendo órgãos da administração direta (ministérios e outras instâncias do Poder Executivo), autarquias, fundações públicas e empresas estatais. Estas informações constam em um relatório de avaliação feito pelo MARE, que tenta enfatizar os resultados positivos alcançados pelo modelo gerencial de administração pública (MARE, 1998c).

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o MARE foi extinto e suas atribuições absorvidas pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A SEGES prosseguiu na linha gerencialista, desenvolvendo os seguintes programas: “Programa Nacional de Desburocratização”, “Programa Valorização do Servidor”, “Programa Gestão Pública Empreendedora” e “Programa Qualidade no Serviço Público”.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Projetos-pilotos em 1998: Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO), Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Secretaria de Defesa Agropecuária (DAS), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Secretária de Vigilância Sanitária (SVS) (hoje Associação Nacional de Vigilância Sanitária – ANSV). Todos se transformaram em Agências Executivas. (Dados do *site* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: <http://www.planejamento.gov.br>)

<sup>75</sup> Projetos-pilotos ativos em 1998: Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLus), Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto (ACERP), PROBEM/AMAZÔNIA, Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Instituto Nacional do Câncer (INCA), Museu Imperial (Dados do *site* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: <http://www.planejamento.gov.br>)

<sup>76</sup> Este último é o mesmo programa que começou nos ministérios: a diferença é que ele se estendeu aos baixos escalões da administração pública, abrangendo órgãos públicos, secretarias estaduais e municipais, prefeituras e todos aqueles que aderiram voluntariamente ao programa.

Ainda não foram realizadas análises sistemáticas da situação do aparelho do Estado após a reforma de 1995<sup>77</sup>. No entanto, é possível perceber que, apesar de ter um projeto bem definido, a reforma acabou causando uma fragmentação do aparelho do Estado, pois os novos formatos organizacionais não substituíram os antigos: há uma convivência de ambos. Nem todas as autarquias e fundações públicas se transformaram em Agências Executivas e várias entidades da sociedade civil iniciaram o processo de conversão em Organizações Sociais, mas acabaram optando pelo antigo antigo *status* institucional<sup>78</sup>.

Na realidade, o projeto das Agências Executivas e das Organizações Sociais não alcançou a extensão esperada e isto vem dificultando a aderência do aparelho do Estado a uma diretriz mais definida de organização e gestão dos órgãos da administração pública. Por outro lado, o funcionamento das Agências Reguladoras não conseguiu alcançar níveis satisfatórios de eficiência e atendimento do interesse público: com frequência diretores da ANP, ANEEL e ANATEL fazem declarações à imprensa sobre as dificuldades de regulação dos órgãos sob sua administração.

Apesar dos limites da experiência, a avaliação que Bresser Pereira faz da mesma costuma ser pouco crítica: as opiniões elogiosas emitidas no livro *Reforma do Estado para a Cidadania* (BRESSER PEREIRA, 1998a) se repetem nos artigos posteriores (BRESSER PEREIRA, 1998b; 1998c; 1999a e 2000a). A análise da literatura

---

<sup>77</sup> Foram realizados alguns trabalhos acadêmicos que consultamos para realizar este trabalho, além das avaliações oficiais do MARE e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. No entanto, estes trabalhos e avaliações não se detêm no desenho que o aparelho do Estado apresenta atualmente e nas relações entre os órgãos do núcleo estratégico.

<sup>78</sup> Dos projetos-pilotos apresentados em nota anterior apenas os três primeiros se tornaram organizações sociais. Além disso, há o caso dos hospitais públicos do Estado de São Paulo que desistiram de participar do projeto das Organizações Sociais, conforme informou Nelson Rodrigues dos Santos, que é membro do Conselho Nacional de Saúde. Podemos citar também o Centro de Tecnologia em Informática (CTI) em Campinas que, segundo seu atual Presidente Carlos Mammana, ao invés de ser converter em uma Organização Social foi transformado uma autarquia, o Instituto de Tecnologia em Informática (ITI), apesar deste tipo de figura jurídica ter sido excluída da Constituição Federal.

pertinente e dos documentos do MARE também revela que o ex-ministro procurou consolidar a idéia de que a administração pública gerencial é democrática.

Os textos de Bresser Pereira (1996b; 1997; 1998a; 1998b; 1998c; 1999a; 1999b; 2000a) evidenciam sua convicção em relação ao caráter democrático da reforma e da administração pública gerencial. Ademais, também revelam o esforço do ex-ministro em responder aos seus críticos (OLIVEIRA, 1998; ANDREWS E KOUZMIN, 1998; CARVALHO, 1999; DINIZ, 2000)<sup>79</sup> e demonstrar que suas propostas não são neoliberais.

Em linhas gerais, Bresser Pereira considera o processo de reforma democrático porque teve legitimidade institucional, uma vez que contou com um Conselho e foi debatido durante três anos no Congresso Nacional. Seu alinhamento com o caráter formal da democracia emerge em algumas passagens sobre a reforma gerencial:

*“É democrática porque pressupõe a existência de um regime democrático, porque deixa claro o caráter específico, político, da administração pública, e principalmente porque nela os mecanismos de controle, de caráter democrático, são essenciais para que possa haver delegação de autoridade e controle a posteriori de resultados.”*  
(BRESSER PEREIRA, 1998a, p.18)

A argumentação de Bresser Pereira é permeada por algumas contradições. Em primeiro lugar, porque ele reconhece a ignorância da opinião pública em relação à reforma e também o uso estratégico que fez da imprensa para angariar apoio popular. A citação abaixo, que se encontra na introdução do livro *Reforma do Estado para a*

---

<sup>79</sup> Estes autores fazem análises do modelo de reforma e gestão implementado por Bresser Pereira: optamos por apresentar as críticas ao longo do texto articuladas com a nossa argumentação, mas fica a sugestão de consulta das fontes citadas.

*Cidadania*, que foi reproduzida na íntegra em um artigo recente na *Revista de Administração Pública*, confirma as opiniões do ex-ministro:

*“Quando as idéias foram inicialmente apresentadas, em janeiro de 1995, a resistência a elas foi muito grande. Tratei, entretanto, de enfrentar essa resistência de forma mais direta e aberta possível, usando a mídia como instrumento de comunicação. O tema era novo e complexo para a opinião pública e a imprensa tinha dificuldades em dar ao debate uma visão completa e fidedigna. Não obstante, a imprensa serviu como um maravilhoso instrumento para o debate das idéias.”*

(BRESSER PEREIRA, 1998a, p.13; 2000a, p.11)

Em segundo lugar, porque a despeito da existência de opiniões divergentes sobre a reforma do Estado, Bresser Pereira afirma que houve a formação de um “quase-consenso” em torno de suas propostas, uma vez que estas foram aprovadas praticamente na íntegra:

*“Em pouco tempo, um tema que não estava na agenda do país assumiu o caráter de um grande debate nacional. Os apoios políticos e intelectuais não tardaram e, afinal, quando a reforma constitucional foi promulgada, em abril de 1998, formara-se um quase-consenso sobre a importância da reforma para o país, agora fortemente apoiada pela opinião pública, pelas elites formadoras de opinião e, em particular, pelos administradores públicos.”*

(BRESSER PEREIRA, 1998a, p.13; 2000a, p.12)

Quanto ao caráter democrático da administração pública gerencial, o exame dos textos (BRESSER PEREIRA, 1996b; 1997; 1998a; 1998b; 1998c; 1999a; 1999b; 2000a) revela outros argumentos utilizados pelo ex-ministro: 1) a diversificação de

controles sociais ajuda a preservar o interesse público, pois mantém os burocratas em contato com a sociedade, favorecendo o equilíbrio entre técnica e política; 2) o modelo pós-burocrático de organização flexibilizou o aparelho do Estado tornando-o mais eficiente na prestação de serviços e mais receptivo à participação popular e; 3) a esfera pública não-estatal viabilizou a participação representativa e direta dos cidadãos nas decisões públicas.

Em relação ao primeiro argumento, Bresser Pereira (1998a) enfatiza a importância do controle social da gestão no contexto da administração pública gerencial. Segundo o ex-ministro este modelo de gestão aposta na coexistência de diversos tipos de controles democráticos para garantir uma cooperação desinteressada dos burocratas públicos. Entre os controles citados destacam-se: o controle do processo (participação dos cidadãos na tomada de decisões); o controle dos resultados; o controle dos políticos sobre os burocratas; os controles procedimentais (auditoria e conselhos de administração), além do autocontrole (valores profissionais do administrador público).

Na sua avaliação, o funcionamento regular destes múltiplos controles viabilizaria o controle *a posteriori*, que atribui ao administrador público uma autonomia semelhante a que possui o administrador de empresas. Além disso, estes controles protegeriam a burocracia governamental da tendência ao insulamento, legitimando a delegação das decisões para esta instância.

O segundo argumento se baseia na convicção do ex-ministro de que a administração pública gerencial brasileira segue a “orientação para o serviço público” examinada no capítulo IV. Na visão de Bresser Pereira, uma vez que se guia por uma orientação que, em tese, é mais política, a administração pública gerencial teria abandonado o gerencialismo puro para se inspirar no modelo pós-burocrático de gestão.

Para Bresser Pereira (1996b; 1998a; 1998b), este modelo é adequado às demandas da construção democrática brasileira, pois incentiva a iniciativa, a realização, a flexibilidade, a descentralização, a participação dos envolvidos e o uso das inovadoras ferramentas de gestão oriundas do setor privado. Tal modelo romperia com o modelo burocrático de organização, que o ex-ministro identifica como característico do neoliberalismo.

Segundo o autor, tal como a moderna gestão empresarial, a administração pública se baseia na teoria administrativa das organizações, deixando em segundo plano a teoria econômica, que é representada por Taylor e Fayol. De acordo com Bresser Pereira (1998a), a partir de Elton Mayo, a teoria das organizações passou a ter matriz teórica-sociológica, descartando perspectivas economicistas, que reforçam o caráter autoritário e optando por abordagens mais participativas<sup>80</sup>.

No que se refere ao terceiro argumento, o caráter democrático da nova administração pública seria assegurado pela constituição da “esfera pública não-estatal” (BRESSER PEREIRA, 1998a e BRESSER PEREIRA e GRAU, 1999). Esta nova esfera viabilizaria a participação representativa e direta dos cidadãos nos assuntos públicos através de dois dispositivos: as organizações sociais e as garantias constitucionais de democracia direta.

Para o ex-ministro, as Organizações Sociais garantiriam a inserção social nos processos de formação e controle de políticas públicas. Além disso, o caráter microorganizativo das Organizações Sociais também facilitaria a adoção do modelo pós-burocrático de gestão, tornando-as mais permeáveis às demandas e à participação social.

---

<sup>80</sup> Esta argumentação de Bresser Pereira contraria uma análise mais sofisticada da teoria das organizações realizada em outro trabalho (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1986 [1979]) que mostra a complementariedade entre a Escola Clássica e a Escola de Relações Humanas e o caráter manipulador da gestão participativa.

Quando cotejamos estes argumentos de Bresser Pereira e as análises sobre a nova administração pública realizadas no capítulo IV, constatamos que os mesmos se baseiam nas idealizações que circundam este modelo de gestão. Como verificamos no referido capítulo, no lugar da organização pós-burocrática temos a “burocracia flexível”, que descentraliza o poder, mas mantém a dominação. Além disso, os múltiplos controles sociais e a orientação para o serviço público tentam aproximar a nova administração pública da dimensão sócio-política da gestão, mas não conseguem transcender os limites estruturais do modelo e alcançar um novo patamar no que se refere à democratização do Estado.

Por outro lado, quando avaliamos as características intrínsecas da nova administração pública à luz dos condicionantes da história brasileira, constatamos outros limites que colocam em questão o caráter democrático do modelo: a administração pública gerencial continua sustentando a centralização do poder e o idealismo tecnocrático.

## **7.2. UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA?**

Segundo Lafer (1975), a execução de uma decisão é uma tarefa do domínio da administração, dos gerentes. Já a tomada de decisão em si, que envolve risco, conjuntura e dinâmica política, abrangendo políticos, burocratas e cidadãos é parte do programa de ação, também denominado *policy*.

Na esfera governamental, o programa de ação pode seguir uma linha democrática ou tecnocrática. No primeiro caso, se busca um consenso entre o maior número possível de representantes interessados. No segundo caso, a decisão é atribuída aos mais qualificados em termos de formação e competência. Além disso, a linha tecnocrática se caracteriza por conceber a eficiência governamental a partir da concentração, centralização e fechamento do processo decisório. A eficácia da gestão é aqui

relacionada com “insularidade burocrática” – a impermeabilidade do Estado frente às pressões do mundo da política.

Conforme constatamos, durante o regime militar o programa de ação se caracterizava pela adesão à linha tecnocrática: as decisões eram centralizadas na cúpula governamental, o modelo de gestão se caracterizava pelo autoritarismo e exclusão da participação social. Esta posição foi colocada em questão durante a transição democrática e a crítica passou a integrar o discurso da vertente “gerencialista” da reforma do Estado.

Apesar disso, a implementação do modelo gerencial não resultou em uma ruptura com a linha tecnocrática: o processo decisório continuou sendo um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas e o ideal tecnocrático foi reconstituído através da nova política de recursos humanos. Por outro lado, a despeito do discurso participativo, a estrutura e dinâmica do Estado pós-reforma não garantiu uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas. A seguir, examinamos detalhadamente cada um destes pontos.

### **7.2.1. A CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO**

De acordo com Diniz (1997; 2000), a dificuldade dos governos democráticos em implementar e fazer valer suas decisões gerou uma hiperatividade da cúpula governamental e do executivo. Dessa forma, os governos da Nova República se caracterizam por uma assimetria entre o executivo e o legislativo e uma crença no saber técnico da burocracia, que contribuíram para manter o Estado afastado da dimensão sócio-política.

No contexto da reforma dos anos 90, enquanto o legislativo debatia a pauta de decisões, o executivo e a alta tecnocracia governamental utilizavam o intercâmbio clientelista para ampliar o apoio da coalizão parlamentar às reformas e

implementavam as mudanças no aparelho do Estado através de medidas provisórias a serem aprovadas pelo Congresso Nacional.

Governar através de medidas provisórias se transformou em um hábito do Poder Executivo e esta tendência se acentuou durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (ver MONTEIRO, 1997; DINIZ, 1997; CARVALHO, 1999; DINIZ, 2000; MONTEIRO, 2000)<sup>81</sup>. Além disso, este governo seguiu o mesmo estilo tecnocrático de gestão e excesso de discricionariedade dos governos anteriores – as decisões estratégicas não se parametrizavam pelo procedimentos democráticos e as elites tecnocráticas se eximiam de explicar e justificar suas ações:

*“No que tange à produção de políticas, portanto, o que se tem observado é a proliferação de decisões tomadas com total liberdade, sem consulta e sem transparência, por um pequeno círculo que se localiza em instância enclausuradas na alta burocracia. Tais esferas administrativas situam-se fora do controle político e do escrutínio público.” (DINIZ, 2000, p.181)*

Estas características são confirmadas quando analisamos a estrutura do aparelho do Estado pós-reforma, pois seguindo as diretrizes da nova administração pública, há uma clara concentração do poder no núcleo estratégico. Aposta-se na eficiência do controle social e se delega a *policy* para os burocratas: o monopólio das decisões foi concedido às secretarias formuladoras de políticas públicas e a execução atribuída às secretarias executivas, aos terceiros ou às Organizações Sociais, de acordo com o caráter da atividade.

---

<sup>81</sup> Segundo os autores, Fernando Henrique Cardoso superou seus antecessores no número de medidas provisórias editadas. Monteiro (1997; 2000) faz um acompanhamento sistemático da implementação do Plano Real e da atuação do governo, apresentando dados e estatísticas. Diniz (1997, 2000) e Carvalho (1999) realizam análises mais qualitativas, mas mencionam que o montante de medidas provisórias editadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso ultrapassou os demais e transcendeu os limites desejáveis de atuação do Poder Executivo.

Dessa forma, o governo da aliança social-liberal separou os grupos técnicos do sistema político, engajando-os em programas controlados pela própria Presidência (ABRUCIO e COSTA, 1998). De acordo com Diniz (2000), este processo de insulamento burocrático é visível no círculo restrito constituído pelo Ministério da Fazenda, Banco Central, Tesouro Nacional e BNDES, que é o núcleo responsável pelas decisões estratégicas.

A estrutura de colegiados (Câmaras Setoriais e Comitês Executivos) que produzem e avaliam políticas públicas também sinaliza a tendência ao insulamento burocrático e a formação de um grupo relativamente coeso de burocratas de carreira<sup>82</sup>. No que se refere ao primeiro colegiado, observamos um retrocesso, pois as Câmaras Setoriais de composição tripartite (empresários, técnicos e políticos, lideranças sindicais operárias), que foram criadas no início dos anos 90, deixaram de existir.

Estas Câmaras constituíam um espaço de representação no interior do aparato burocrático (OLIVEIRA e outros, 1993; DINIZ, 1994; OLIVEIRA, 1998; DINIZ, 2000)<sup>83</sup> e possibilitavam uma participação mais ampliada no colegiado ministerial, bem como na definição de políticas setoriais. Para Diniz (2000), a necessidade de administrar divergências internas aumentou a oposição da cúpula tecnocrática do governo e isto inviabilizou a continuidade da experiência entre 1995 e 1996: o governo então optou pela centralização das decisões e tornou as Câmaras Setoriais um monopólio das equipes ministeriais.

---

<sup>82</sup> De acordo com a pesquisa realizada por Loureiro e Abrucio (1998), estes postos da alta administração pública federal vêm sendo ocupados por pessoas que possuem propostas relativamente homogêneas e que ocupam as mesmas posições, com pequenas variações, desde o governo Sarney.

<sup>83</sup> Oliveira e outros (1993), Oliveira (1998) e Diniz (1994; 2000) analisam detalhadamente o caso do setor automotivo: ambos abordam as potencialidades e limites da experiência, discutindo a possibilidade de estar emergindo um modelo neocorporativo.

Dessa forma, a instalação do padrão gerencial resultou em um sistema híbrido que não rompe com o legado de autonomia do executivo e do círculo tecnocrático. Segundo Diniz (2000), o desenho institucional trazido pela nova administração pública aumentou o isolamento dos decisores, ampliando o incentivo às práticas personalistas e voluntaristas. Abre-se assim espaço para o neopatrimonialismo e para o regime identificado por Faoro (1995 [1957]): ao invés da soberania popular, uma autocracia que recorre a técnicas democráticas.

Neste contexto, prevalece a crença de que o insulamento burocrático pode ser controlado pela constituição de uma burocracia pública sintonizada com o interesse público e pela inserção da sociedade civil na gestão pública, questão que discutimos nas duas próximas subseções.

#### **7.2.2. O RESGATE DO IDEAL TECNOCRÁTICO**

No contexto da nova administração pública, as idéias de profissionalização e formação de um serviço público competente ganharam as nuances do gerencialismo, sustentando uma substituição do *ethos* burocrático pelo gerencial. Contudo, é importante lembrar que a anatomia da burocracia mudou, bem como as características que se valoriza em um burocrata: atualmente, o parâmetro organizacional é a “burocracia flexível” e o projeto da aliança social-liberal tentou se adequar a ele.

Dessa forma, a administração pública gerencial não rompe com o ideal burocrático (ver ABRUCIO e SANTOS, 1998) e esta posição é sustentada pelo próprio Bresser Pereira (1998a; 2000a). No caso brasileiro, o resgate do ideal tecnocrático é realizado através da proposta de revalorização da burocracia pública e desenvolvimento da carreira dos burocratas ligados ao núcleo estratégico.

A nova política de recursos humanos do MARE se direcionou para estes pontos, mas manteve a dicotomia identificada por Martins (1995) nos escalões do funcionalismo público brasileiro durante o regime militar. Segundo o autor, o primeiro escalão, que se empenha em carreiras diplomáticas ou na área de planejamento econômico, se caracterizou pela meritocracia e profissionalização. Já os escalões inferiores, em geral engajados nos serviços sociais, foram relegados ao critério clientelista de recrutamento por indicação e manipulação populista de recursos públicos, sofrendo uma progressiva deterioração.

Na visão do autor, o primeiro escalão conseguiu se manter distante da negociação política de cargos, constituindo uma classe de burocratas que se percebiam como agentes de um projeto nacional de desenvolvimento. Como na década de 1970 o país passava por uma fase de expansão econômica, estes burocratas ganharam poder para criar subsidiárias e novos órgãos públicos, descentralizando o aparelho do Estado. O problema é acabou ocorrendo uma diversificação dos órgãos estatais (fundações públicas, autarquias, empresas públicas e estatais), que gerou um crescimento desordenado da administração indireta.

Além disso, enquanto os burocratas da administração indireta passavam a demandar cada vez mais autonomia decisória e administrativa em relação ao Estado, a administração direta (saúde, educação, assistência social e segurança pública) continuava a decair, prejudicada pela argumentação de insuficiência orçamentária para a área social e pela prática de atribuição de cargos como moeda política.

Assim, segundo Martins (1995), surgiram no Brasil duas classes de burocratas: o ineficiente e mal pago que presta serviços públicos e o executivo do setor paraestatal, impregnado de uma cultura mais gerencial. Estes últimos protagonizavam, basicamente, duas “cenas” na vida política do país: ou atuavam nas “ilhas de excelência”, nas quais o projeto nacional de desenvolvimento era tomado como

referência; ou estabeleciam relações com o setor privado, criando redes de corrupção e privilégios.

De um modo geral, os cidadãos brasileiros sempre tiveram um contato mais estreito com ineficiência dos escalões inferiores e também com os escândalos de corrupção dos altos escalões. Além disso, a tentativa de reformar o Estado para constituir uma burocracia orientada para o interesse público em todos os níveis do aparelho estatal foi progressivamente abandonada nas sucessivas experiências de reforma do Estado. Estes fatores somados ao autoritarismo e às restrições à participação política promovidas durante o regime, contribuíram para que os brasileiros formassem uma imagem negativa do funcionalismo público e rotulassem o Estado por seu burocratismo.

É exatamente esta imagem que Bresser Pereira (1998a; 2000) afirma explorar para sensibilizar a opinião pública: o ex-ministro faz a crítica da burocracia para obter apoio popular para a emenda constitucional e ao mesmo tempo planeja uma renovação da tecnocracia através do gerencialismo. Nas suas palavras:

*“Minha estratégia principal era a de atacar a administração pública burocrática, ao mesmo tempo em que defendia as carreiras de Estado e o fortalecimento da capacidade gerencial do Estado. Dessa forma, confundia meus críticos, que afirmavam que agia contra os administradores públicos e burocratas, quando eu procurava fortalecê-los, torná-los mais autônomos e responsáveis.”*

(BRESSER PEREIRA, 1998, p.13; 2000a, p.11)

No entanto, a política de recursos humanos proposta pelo MARE mantém a diferenciação entre os escalões governamentais (DINIZ, 2000), pois tenta fortalecer a alta burocracia através do projeto de contratação e formação de “Especialistas em

Políticas Públicas e Gestão Governamental” e também procura isentar o Estado do recrutamento, formação e qualificação dos escalões inferiores, que seriam idealmente transferidos para a responsabilidade do setor privado e não-estatal.

Analisando a dinâmica dos concursos e da implementação das carreiras dos gestores de políticas públicas, Maria (2000) conclui que apesar do aspecto meritocrático, este não foi bem sucedido no que se refere à consolidação de um corpo burocrático comprometido com o interesse público: o sistema de carreira ainda é muito individualizado e há uma tendência à defesa de interesses pessoais. A autora também frisa que o projeto não teve o apoio dos setores do governo e da sociedade que consideravam a carreira generalista uma ameaça à distribuição de cargos em comissão.

No que se refere ao baixo escalão, a medida corretiva recomendada para melhorar a imagem dos prestadores de serviços foram os programas de qualidade total. Conforme já discutimos no capítulo IV, estes programas apresentam limites, pois reinserem a padronização do trabalho e não promovem a democratização prometida.

Além disso, quando transferimos as técnicas de gestão da qualidade para o setor público as dissonâncias tendem a ser ainda maiores. Isto porque elas despolitizam o processo de qualificação do funcionário, pois criam um conflito entre a padronização técnica e a responsabilidade pública. A padronização via gestão da qualidade é rápida e se focaliza primordialmente a melhoria da qualidade do serviço prestado, mas a formação da responsabilidade pública é um processo lento que envolve julgamento moral e aprendizado cotidiano.

Por outro lado, a extinção do Regime Jurídico Único afetou o comprometimento do Estado em relação à carreira dos escalões inferiores, pois os relegou para uma “zona

cinzenta”: uma parte continua integrando o funcionalismo público e a outra foi transferida para o setor público não-estatal.

Esta combinação entre a ênfase na automatização dos procedimentos, o foco na satisfação do “cidadão-cliente” e a falta de uma carreira pública estruturada tende a afetar a formação da responsabilidade pública. Além disso, a flexibilização da contratação de funcionários abre espaço para a manipulação clientelista dos recursos públicos e não é garantia de uma qualificação adequada.

### 7.2.3. UMA INSERÇÃO SOCIAL LIMITADA

Na visão de Bresser Pereira (1999b), a inserção da sociedade civil no processo de mudança social é um fenômeno recente. Para o ex-ministro, a sociedade civil é uma instituição que reorganiza a alocação de recursos, poder e riqueza. Este tratamento da sociedade civil como instituição e não como agente sinaliza o caráter da participação social na estrutura e dinâmica governamental da vertente “gerencial”.

No contexto desta vertente, o discurso é participativo, mas na prática se enfatiza o engajamento da própria burocracia pública ou dos quadros das Organizações Sociais no processo de gestão. A estrutura e a dinâmica do aparelho do Estado pós-reforma não aponta os canais que permitiriam a infiltração das demandas populares. Analisando o caso de uma das Organizações Sociais, Oliveira observa que há uma confusão entre a participação dos funcionários e da sociedade civil:

*“É a ‘sociedade civil’, no pensamento do ministro Bresser Pereira, administrando-se a si própria, o novo modelo do Estado enxuto do século XXI. Bem reparada, tal reforma não passa de uma perigosa farsa: em primeiro lugar, os recursos continuam sendo públicos, nos casos já conhecidos, um dos quais é o Laboratório Nacional de Luz Síncroton: em segundo lugar, não há nenhuma ‘sociedade civil’ autogerindo-se: trata-*

*se dos mesmos funcionários, cientistas e auxiliares, que estão na administração dessa nova entidade da 'sociedade civil'.*”

(OLIVEIRA, 1998, p.16)

Aqui há dois fatores que ainda precisam ser mais discutidos: 1) ainda que o modelo gerencial se inspire em uma abordagem participativa, há novos mecanismos de controle dos funcionários e a participação é bastante “administrada” e; 2) democratizar uma organização pública e viabilizar a participação popular são tarefas completamente distintas.

Quanto ao primeiro fator, que foi analisado no capítulo IV, vale enfatizar que a questão da democratização organizacional ainda deveria estar na pauta de discussão e que a democratização interna não implica necessariamente na permeabilidade desta organização à participação social. No que se refere ao segundo fator, as Organizações Sociais, através das quais o ex-ministro pretendia constituir uma esfera pública não-estatal, ilustram bem o problema abordado.

Nestas organizações, a participação popular ocorre através da participação de representantes da comunidade nos órgãos colegiados de deliberação superior (BARRETO, 1999). No entanto, este mecanismo representativo não conseguiu atrair um número significativo de entidades da sociedade civil, pois apresenta limitações: o formato institucional das organizações sociais e a estrutura do aparelho do Estado não permitem uma maior inserção popular no processo decisório e na formulação de políticas públicas.

Um possível obstáculo é a configuração de sua estrutura organizacional, que é por demais rígida para representar o complexo tecido mobilizatório existente na sociedade brasileira. Além disso, do ponto de vista contratual, estas entidades são apenas prestadoras de serviços e não têm nenhuma posição representativa no núcleo

estratégico do Estado. Dessa forma, inexistiu um canal de mediação entre estas entidades e a cúpula governamental, demonstrando que ainda está colocado o desafio de se elaborar arranjos institucionais para viabilizar uma maior representatividade e participação dos cidadãos na gestão pública.

Em síntese, a vertente “gerencial” pactua de uma abordagem autoritária de gestão, pois os burocratas públicos continuam centralizando as decisões e a inserção social é difusa. Além disso, o viés gerencialista, que estimula o patrimonialismo burocrático e político dos gestores, dificultou a criação de alternativas institucionais para a participação social.

### **7.3. A CRISE DA ALIANÇA SOCIAL-LIBERAL**

As características e limites da administração pública gerencial reforçaram uma concepção limitada de democracia. Além disso, o fracasso da “novíssima dependência” no que se refere ao desenvolvimento do país contribuiu para a crise da aliança social-liberal e a ascensão da vertente “alternativa” ao poder.

No que se refere à democracia, verificamos que o Estado pós-reforma confiou à burocracia pública as decisões estratégicas e optou por uma abordagem política instrumental: trata-se de uma democracia que enfatiza as instituições e os procedimentos (BURKETT, 1997) e não de uma democracia voltada para o desenvolvimento da dimensão sócio-política da gestão.

O governo da aliança social-liberal foi marcado por esta concepção de democracia, que está relacionada às suas origens. Nos anos 70, a vinculação entre a nova estratégia de desenvolvimento e o regime autoritário foi bastante discutida no âmbito acadêmico (ver FIORI, 1995 [1984]). O artigo de O'Donnell *Tensões no Estado Autoritário-Burocrático e a Questão da Democracia* (1979), que foi apresentado pela

primeira vez em um congresso realizado em 1975, gerou um debate entre o autor e os teóricos do desenvolvimento dependente e associado.

Neste artigo, O'Donnell descreve as características do Estado Burocrático-Autoritário então vigente e questiona se a nova estratégia de desenvolvimento poderia coexistir com a democracia. Na sua visão, esta estratégia acabaria gerando uma mudança de regime político, uma vez que a transição para a democracia teria a vantagem de reduzir o peso institucional das forças armadas, além de permitir o acesso ao governo a civis com orientações políticas mais próximas às das elites.

No entanto, esta seria uma democracia limitada

*“...que consiga o milagre de ser tudo isto e que ao mesmo tempo mantivesse a exclusão do setor popular. Em particular, teria que ser uma que mantivesse a supressão das invocações em termos de pueblo e classe. Essa supressão pressupõe que sejam mantidos controles rigorosos das organizações e movimentos políticos do setor popular, bem como controles sobre as formas de discurso e retórica permissíveis por parte daqueles que ocupam as posições institucionais que a democracia reabrisse.” (O'DONNELL, 1979 [1975], p.292)*

Assim, para O'Donnell, não há uma vinculação obrigatória entre desenvolvimento dependente e autoritarismo, mas esta estratégia de desenvolvimento pode implicar em uma democracia restrita. Dirigindo-se às especulações de O'Donnell, Serra (1979) e Cardoso (1979) concordam que o desenvolvimento dependente e associado pode se organizar no contexto de qualquer regime, seja ele autoritário ou democrático.

No entanto, os autores não discutem a análise realizada por O'Donnell sobre a democracia restrita, isentando-se de examinar a concepção de democracia que

acabaria sustentando o futuro consenso político. Por outro lado, a posição da aliança social-liberal reproduz as previsões de Cardoso e Faletto (1970): os grupos alinhados com visões desenvolvimentistas e nacionalistas passaram a ser considerados de oposição. Estes antecedentes e condicionantes, bem como a opção pela nova administração pública, dificultaram a implementação de um modelo mais democrático de gestão pública.

Dessa forma, o governo da aliança social-liberal completou a transição anunciada para o desenvolvimento dependente e associado e se caracterizou pela estabilização da economia e consolidação das instituições democráticas. No entanto, não foi bem sucedido na constituição de tecnocracia mais aberta à participação popular e manteve o caráter centralizador da gestão pública.

Concluindo, ao optar pela reforma e administração pública gerencial, a vertente “gerencial” não realizou a contribuição imaginada para democratização do Estado brasileiro: o controle democrático da burocracia pública, o modelo de gestão pública participativo e os mecanismos de participação popular permaneceram no nível da idealização.

Por outro lado, a aliança social-liberal também não conseguiu fazer funcionar o binômio dependência e desenvolvimento. A ruptura com o padrão nacional-desenvolvimentista que ocorreu no governo Collor se aprofundou durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (OLIVEIRA, 1993). A estratégia de estabilização adotada pela aliança social liberal se associou ao período de estagnação econômica afetando os índices de desemprego e a capacidade produtiva (FIORI, 1998)

Devido à ênfase na atração de investimentos externos que se concretizou através de uma entrada de capitais de curto prazo e à indefinição da política industrial e científico-tecnológica nacional, ocorreu um esvaziamento do projeto de

desenvolvimento econômico. Isto contribuiu para alargar a distância entre o governo e o empresariado nacional, fator que acabaria por afetar a base de sustentação da aliança social-liberal.

Segundo Diniz (2000), surgiram no cenário nacional duas correntes políticas: uma visão neo-desenvolvimentista, que defende uma maior participação do Estado nos setores produtivos e a regulamentação da concorrência com o capital estrangeiro, além de uma política industrial para fortalecer as indústrias nacionais e retomar o crescimento e; uma visão mais ortodoxa, que vê na anterior uma ameaça à estabilidade e se baseia na austeridade fiscal, na continuidade das privatizações e no aprofundamento da internacionalização da economia.

A crise do modelo de desenvolvimento dependente e associado aumentou a oposição ao governo e afetou a aliança social-liberal<sup>84</sup>. Reconhecendo a necessidade de conciliar estabilidade e desenvolvimento econômico, os dirigentes do PSDB passaram a debater mudanças no modelo implementado. Neste contexto, o presidente do PSDB José Aníbal pediu a Bresser Pereira e Nakano (2002) que esboçassem as diretrizes econômicas e políticas para o candidato à sucessão presidencial José Serra.

No entanto, José Serra não logrou sucesso em rearticular a aliança social-liberal, abrindo espaço para que o PT realizasse uma composição de forças entre as lideranças de esquerda e centro-esquerda, parcelas do empresariado nacional e os setores excluídos da população: o resultado foi a vitória de Luís Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais de 2002. No próximo capítulo, exploramos os antecedentes desta aliança e os desafios de gestão enfrentados pela vertente “alternativa”.

---

<sup>84</sup> Discussões recentes realizadas na imprensa brasileira, abordando as opiniões de José Luís Fiori (DUAILIBI, 2001) e Eli Diniz (GOIS, 2001) apontam nesta direção.

## **CAPÍTULO VIII**

### **A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POPULAR**

Neste capítulo, abordamos as raízes da aliança popular-nacional enfatizando sua contribuição para a construção de uma administração pública popular. Para isto, realizamos uma discussão dos elementos que influenciam esta visão de gestão: a busca de um novo modelo de desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia, a reinvenção político-institucional e a renovação do perfil dos administradores públicos.

Para analisar as diretrizes da administração pública popular, recorreremos a uma abordagem normativa, mas procuramos equilibrar a idealização introduzindo uma análise dos novos formatos institucionais criados e experimentados nos governos das Frentes Populares, constituídas pelos partidos de esquerda e pelo PT: os Fóruns Temáticos, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo.

Vale ressaltar que o nosso objetivo não é estabelecer uma dicotomia entre a vertente “gerencial” e a vertente “alternativa”, pois ambas apresentam problemas e limites. Assim, nosso esforço analítico se direciona para a avaliação de como a vertente “alternativa” tenta integrar a administração e a política no nível discursivo e prático.

#### **8.1. A ALIANÇA POPULAR-NACIONAL**

A tradição mobilizatória no Brasil data do período colonial e alcançou o seu auge na década de 1960 durante o governo de João Goulart, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país e em seguida foi reprimida pelo golpe de 1964. Estas mobilizações reemergiram na década de 1970 e reforçaram a proposta de tornar a administração pública mais permeável à participação popular (GRUPO DE

ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA, 1999). A partir desta herança de mobilizações sociais, nos anos 80 emergiu a vertente “alternativa” de reforma e gestão do Estado.

Nsta época começavam a surgir as primeiras experiências que tentaram romper com a forma centralizada e autoritária de exercício do poder público<sup>85</sup>. O tema da participação social é o cerne desta vertente e atingiu seu ápice no momento da elaboração da Constituinte, quando diferentes forças políticas ofereciam suas propostas para formular um novo referencial das relações entre Estado e sociedade, cada qual fundamentada na sua visão de como deveria ser a construção da democracia no Brasil. Estas novas demandas partiam dos atores que compunham o “campo movimentalista” (DOIMO, 1995)<sup>86</sup>: movimentos populares e sociais, movimento sindical, pastorais sociais, partidos políticos de esquerda e centro-esquerda e organizações não-governamentais (ONGs)<sup>87</sup>.

Apesar de sua heterogeneidade, este campo centrava-se na reivindicação da cidadania e no fortalecimento do papel da sociedade civil na condução da vida política do país, pois questionava o Estado como protagonista da gestão pública, bem como a idéia de “público” como sinônimo de “estatal” (MEZZOMO KEINERT, 2000). Neste contexto, abriu-se espaço para um novo paradigma reformista: o “Estado-novíssimo-

---

<sup>85</sup>É o caso dos mutirões de casas populares e hortas comunitárias de Lages, em Santa Catarina (FERREIRA, 1991) e as iniciativas de participação ocorridas no governo Franco Montoro, em São Paulo e na administração José Richa, no Paraná.

<sup>86</sup> A literatura sobre os movimentos sociais é ampla e aborda a história e atuação dos mesmos de diversos ângulos. Como estamos interessados em focalizar sua contribuição para a gestão pública, não realizamos um balanço detalhado do fenômeno, mas o leitor interessado pode consultar as seguintes fontes: Durham (1984); Evers (1984); Sader (1988); Jacobi (1993); Gohn (1995); Doimo (1995); Dagnino (1997); Carmo Carvalho (1997); Alvarez, Dagnino e Escobar (2000 [1998]).

<sup>87</sup> A atuação deste campo também foi reforçada pelos setores acadêmicos e por algumas entidades profissionais e representativas, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).

movimento-social” (SOUZA SANTOS, 1999) que rearticula o Estado e a sociedade, combinando democracia representativa e participativa.

Neste contexto, multiplicaram-se pelo país governos com propostas inovadoras de gestão pública, que abrigavam diferentes experiências de participação social. Estas experiências foram construídas principalmente nos governos das Frentes Populares que começavam a ganhar maior importância no cenário político. Ampliava-se assim a inserção do campo movimentalista, que passou a atuar através dos conselhos de gestão tripartite, comissões de planejamento e outras formas específicas de representação (JACOBI, 2000). Entre as décadas de 1980 e 1990, o campo movimentalista deslocou-se para uma posição mais propositiva, o que, apesar de ter gerado conflitos<sup>88</sup>, o legitimou como participante no processo de elaboração e implementação de políticas.

A despeito da heterogeneidade do campo movimentalista, uma concepção começou a se tornar predominante no âmbito da vertente “alternativa”: a implementação de um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a definição e implementação das ações públicas.

Consolidava-se assim a visão que orienta o discurso da vertente “alternativa”: a reforma do Estado não é somente uma questão administrativa e gerencial, mas

---

<sup>88</sup> Vale registrar que a presença crescente da sociedade civil na construção de mecanismos institucionais de participação social junto ao Estado foi interpretada por alguns estudiosos (CARDOSO, 1994; DOIMO, 1995) como um refluxo dos movimentos sociais, um abandono dos seus ideais revolucionários e uma adesão dos mesmos a uma perspectiva reformista. Outras análises (BOSCHI, 1987 e CARDOSO, 1988) enfatizavam a possibilidade de que os vícios da institucionalidade política - o clientelismo, a corrupção, o populismo, o burocratismo etc. - se sobrepusessem aos princípios democratizantes que haviam impulsionado estes atores nas lutas sociais dos anos 70 e 80. Já outros autores (CARMO CARVALHO, 1997; DAGNINO, ), ao contrário de perceber esta participação como uma “absorção” dos movimentos sociais pela institucionalidade, enfatizaram as possibilidades que este processo trazia para a democratização das estruturas políticas.

principalmente um projeto político. Esta orientação foi absorvida por intelectuais de esquerda e também por algumas lideranças do PT:

*“A reforma que hoje interessa à sociedade só pode nascer de um projeto firmemente concentrado na substância do fenômeno estatal, não nas suas formas ou nas quantidades nele agregadas. Um projeto político, bem mais do que técnico-gerencial. Para dizer de outro modo: mais importante do que difundir no setor público uma parafernália de ‘novas tecnologias gerenciais’, muitas vezes tomadas de empréstimo do mundo dos negócios e levemente adaptadas, é fazer com que se consolide uma nova perspectiva, quer dizer, uma nova maneira de compreender o Estado e de atuar com o Estado nesse momento da história e em um país como o nosso.” (NOGUEIRA, 1998, p.210-211)*

*“Trata-se de compartilhar uma nova concepção de reforma do Estado, a partir de uma nova relação Estado-sociedade, que abra-o a estas organizações sociais (à participação do cidadão isolado), particularmente àquelas que são auto-organizadas pelos excluídos de todos os matizes, admitindo a tensão política como método decisório e dissolvendo o autoritarismo do Estado tradicional, sob pressão da sociedade organizada.” (GENRO, 1997, p.14)*

No discurso dos autores citados revela-se a oposição à vertente “gerencial” e a demanda por um novo padrão de relações entre o Estado e a sociedade. No pensamento de Tarso Genro (1997; 1999; 2000), isto se consolida em sua defesa da “esfera pública não-estatal”, que está intimamente relacionada com a criação de “espaços públicos de negociação” e “espaços deliberativos”.

Para Genro (1997), esfera pública não-estatal não depende necessariamente do suporte da representação política tradicional, sendo constituída por milhares de organizações, locais, regionais, nacionais e internacionais que mediam a ação política direta dos cidadãos. Além disso, seria um espaço

*“...no qual é possível organizar uma esfera para disputas e consenso – uma esfera pública organizada por lei, ou por contrato político, ou por ambos – para articular a representação política tradicional com a presença direta e voluntária da cidadania. Um espaço que propicie a politização da cidadania, à medida que reduza sua fragmentação, integrando demandas setoriais na cena pública.” (GENRO, 1999, p.41)*

O conceito de esfera pública não-estatal aqui apresentado envolve a elaboração de novos formatos institucionais que possibilitem a co-gestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Nesse processo, as políticas e ações governamentais conferem identidade aos envolvidos, alteram o cotidiano da cidade e interferem na compreensão política de sua cidadania.

Aqui se destacam a ação dos governos locais e a construção de novos canais de participação, como por exemplo os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, os Fóruns Temáticos voltados à discussão de questões variadas relacionadas com o interesse público e o Orçamento Participativo, que abordaremos mais adiante.

Ao longo dos anos 90, estas experiências se manifestaram de forma fragmentada e demandavam amarração a um projeto político mais abrangente para o Estado e a sociedade, que contemplasse os seguintes elementos: 1) um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil; 2) uma proposta de reorganização para o aparelho de Estado; e 3) uma visão de gestão pública oposta ao gerencialismo.

Faltava também uma nova aliança política que ascendesse ao poder para colocar em prática este projeto político:

*“O trânsito da experiência particular-concreta dos governos locais para os níveis superiores de gestão do Estado só poderá ocorrer com sucesso se a esquerda for capaz de, além de conquistar a confiança da maioria por meio de governos capazes e bem-sucedidos, ser portadora de uma nova vida moral e de uma nova dimensão ético-política de sua práxis.”*  
(GENRO, 1997, p.16)

Após sucessivas derrotas<sup>89</sup>, o PT e Luís Ignácio Lula da Silva tiveram êxito nas eleições presidenciais de 2002, levando ao poder uma coalizão que agrega setores populares, partidos de esquerda e centro-esquerda e setores do empresariado nacional. Esta, que denominaremos aliança popular-nacional, está em processo de consolidação. Seus direcionamentos emergem no primeiro pronunciamento feito pelo presidente eleito à nação:

*“Não há dúvida de que a maioria da sociedade votou pela adoção de outro ideal de país, em que todos tenham os seus direitos básicos assegurados. A maioria da sociedade brasileira votou pela adoção de outro modelo econômico e social, capaz de assegurar a retomada do crescimento, do desenvolvimento econômico com geração de emprego e distribuição de renda. O trabalho é o caminho de nosso desenvolvimento, da superação dessa herança histórica de desigualdade e exclusão social. Queremos constituir um amplo mercado de consumo de massas que dê segurança aos investimentos das empresas, atraia investimentos produtivos internacionais e represente um novo modelo de*

---

<sup>89</sup> Luís Ignácio Lula da Silva foi derrotado nas eleições presidenciais em 1989, 1994 e 1998.

*desenvolvimento e compatibilize distribuição de renda e crescimento econômico.” (LULA DA SILVA, 2002)*

Dessa forma, a aliança nacional-popular vem tentando oferecer uma alternativa política ao projeto da aliança social-liberal. Na visão dos adeptos da vertente “alternativa” este projeto se diferencia pela sua tentativa de promover e difundir as virtudes políticas do campo movimentalista (ver WAINWRIGHT, 1998) e por procurar resgatar a dimensão sócio-política da gestão.

No entanto, este ainda é um projeto em construção, pois a aliança política que o sustenta se encontra em processo de desenvolvimento. Por outro lado, até o momento, suas práticas de gestão não transcenderam a esfera local: seu desempenho em uma esfera mais ampliada ainda depende de experiências a serem elaboradas.

Apesar destes limites, as idéias e práticas da vertente “alternativa” já alcançaram um certo grau de amadurecimento e podem, portanto, indicar alguns caminhos para a reflexão dos pesquisadores e governantes. Por este motivo, acreditamos ser útil realizar uma sistematização destas visões, estruturando as diretrizes básicas do que denominaremos “administração pública popular”.

## **8.2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POPULAR**

Nesta seção, tentamos demonstrar como a vertente “alternativa” lida com as relações entre a administração e a política no plano normativo e da experiência. No decorrer da discussão, utilizamos alguns conceitos cultivados no âmbito da vertente “alternativa” para explorar suas visões de desenvolvimento e democracia. Na seqüência, avaliamos a importância da criação de formatos institucionais para facilitar a inserção popular, fazemos uma breve análise das experiências inovadoras realizadas nos governos das Frentes Populares e também exploramos o novo perfil esperado do servidor público.

### **8.2.1. UMA NOVA VISÃO DO DESENVOLVIMENTO**

A vertente “alternativa” ainda não definiu completamente sua visão de desenvolvimento, mas tende a partilhar de um novo conceito (NUSSBAUM e SEN, 1993; SEN, 1993; CROCKER, 1993) que enfatiza a qualidade de vida e a expansão das capacidades humanas, redefinindo o que entendemos por privação e bem estar, além de reformular as práticas e políticas que conduzem a isto.

Neste contexto, o desenvolvimento é interpretado como a busca de respostas criativas para problemas que envolvem escassez de recursos e que podem ser resolvidos através do estímulo ao potencial produtivo e à participação cidadã (FURTADO, 1998). Além disso, o desenvolvimento está aqui associado à capacidade cultural do país para formular um projeto nacional e mobilizar capacidade política e administrativa para implementá-lo, ainda que existam limites quanto aos recursos naturais e ao avanço das forças produtivas (SACHS, 1996; 1999).

Esta noção de desenvolvimento também se relaciona com uma visão da globalização que preserva o projeto nacional e se baseia nas tecnologias disponibilizadas pelo mercado para alcançar um novo patamar civilizatório (SANTOS, 2000). Por outro lado, aqui também se considera que o desenvolvimento econômico não resolve o problema político da escolha e da decisão (LAFER, 1975).

Como trata do processo decisório, este problema está relacionado à esfera da administração, resvalando na linha tênue que separa a gestão e a política. Uma vez que há uma tradição de delegar à burocracia estatal a decisão e a implementação das políticas públicas, na medida em que se insere a participação popular é fundamental discutir o que pertence ao domínio da gestão e ao domínio da política: as decisões são políticas, mas precisam levar em consideração variáveis técnicas; a implementação é

gerencial, mas envolve administração de conflitos e interesses que são questões que pertencem à esfera política.

Dessa forma, um dos desafios de uma gestão pública democrática é identificar as ações políticas que pertencem à esfera dos direitos de cidadania e as ações políticas necessárias à implementação das medidas pela burocracia estatal, estabelecendo em cada situação qual vai ser o papel dos cidadãos e dos burocratas. Por outro lado, é importante notar que as políticas públicas são construções políticas e técnicas, que envolvem interesses, valores e meios de execução e, portanto, devem se tratadas a partir desta perspectiva.

### **8.2.2. UMA CONCEPÇÃO PARTICIPATIVA E DELIBERATIVA DE DEMOCRACIA**

Neste contexto, busca-se criar organizações administrativas efetivas, permeáveis à participação popular e com autonomia para operar em favor do interesse público. Trata-se de estabelecer uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho do Estado e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura se alimentar de diferentes canais de participação, além de modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal.

Constitui-se assim uma gestão social que

*“... contrapõe-se à gestão estratégica na medida em que tenta substituir a gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais.” (TENÓRIO, 1998, p.16)*

Para Tenório (1998), a gestão aqui é entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor: sua autodeterminação se dá pela lógica da democracia e não pela

lógica do mercado. Neste contexto, emerge uma concepção de democracia que transcende a instrumentalidade e tenta abranger a dimensão sócio-política da gestão pública. Para abordá-la, a seguir discutimos as noções de democracia participativa e deliberativa.

Segundo Macpherson (1978), a democracia participativa pode ser definida como um sistema piramidal, com democracia direta na base e democracia por delegação nos outros níveis. Começando na vizinhança de cada cidadão, seriam eleitos, por consenso majoritário, delegados que formariam uma comissão para representar o bairro: assim se prosseguiria até o vértice da pirâmide, através de conselhos locais, regionais e nacionais.

De acordo com o autor, este sistema deveria ser complementado pela representação partidária e seria tanto mais eficiente quando menores fossem as diferenças sociais e econômicas. Além disso, seria fundamental haver um maior engajamento dos cidadãos, pois entre os requisitos para a democracia participativa estaria:

*“... a mudança da consciência do povo (ou da sua inconsciência) do ver-se e agir como essencialmente consumidor, ao ver-se e agir como executor e desfrutador da execução e desenvolvimento de sua capacidade.” (MACPHERSON, 1978, p. 102)*

A visão participativa da democracia, que emergiu nos anos 60, vem sendo atualizada pela concepção de democracia deliberativa, que se fundamenta principalmente nas contribuições mais recentes de Habermas (1987; 1996) à teoria política, com destaque para a teoria da ação comunicativa e o conceito de esfera pública<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> Para examinar o debate recente sobre o conceito de esfera pública com base em Habermas e outros autores consulte Avritzer (1996) e Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática (1999).

Baseando-se nas idéias de Habermas e outros autores, Lüchmann (2001) conclui que a democracia deliberativa é um modelo ou processo que incorpora a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva através da deliberação política. Ela se opõe ao modelo elitista, que concebe a democracia como o mecanismo de escolha dos representantes políticos, que equipara a dinâmica política ao jogo de mercado e que relega os cidadãos à apatia.

A democracia deliberativa procura transcender os limites da democracia liberal e tem como elemento central o conceito de esfera pública, que se caracteriza pela participação dos indivíduos em um espaço distinto do Estado, no qual se discute problemas públicos a partir de um processo dialógico (AVRITZER, 2000). Neste espaço também são incorporados novos temas de interesse público que passam a compor a pauta política.

### **8.2.3. UMA REINVENÇÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL**

Emerge então a importância do formato e da dinâmica institucional, pois esta vai determinar a possibilidade de haver deliberação, participação no processo decisório e co-gestão. Também se redefine o papel do Estado e dos partidos políticos, que passam a criar esferas públicas e meios de implementar as medidas deliberadas:

*“... o êxito de uma forma deliberativa de democracia depende da criação de condições sociais e de arranjos institucionais que propiciem o uso público da razão. A deliberação é pública na medida em que estes arranjos permitam o diálogo livre e aberto entre cidadãos capazes de formular juízos informados e racionais em torno às formas de resolver situações problemáticas.” (BOHMAN, 2000, p. 49).*

Teríamos assim uma administração pública co-gestionária que funcionaria através das alternativas criadas pela engenharia institucional (JACOBI, 2000) para a participação

popular na definição de programas, projetos e gestão de serviços públicos. Isto implica em reformular a organização do Estado e elaborar novos arranjos institucionais que estimulem práticas democráticas. Vale ressaltar que esta ampliação da institucionalidade política também seria acompanhada de um fortalecimento da comunidade cívica (ver PUTNAM, 1994 [1992]).

É importante notar que a democracia depende das instituições, mas não se resume a isto:

*"A democracia política moderna não se reduz à mera 'representação', ao simples ato de escolha das elites governamentais, nem aos mecanismos e procedimentos pelos quais elas se legitimam ou são eleitas. Depende das instituições, na quais encontra sua arquitetura. Mas só adquire vida, torna-se política, se consegue incorporar 'sujeitos coletivos, capazes de reconhecer conflitos, geri-los e solucioná-los a partir de um interesse público, isto é, a partir de uma hipótese geral'."*

(NOGUEIRA, 1995, p.176)

Em outras palavras, as instituições precisam ser recriadas e para viabilizar esta "reinvenção político-institucional" é fundamental transformar as relações entre o Estado e a sociedade. Algumas experiências participativas que têm estas características estão em curso: é o caso dos Fóruns Temáticos, dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas e do Orçamento Participativo.

Estas experiências emergiram a partir da vertente "alternativa" e se diferenciam porque: 1) colocam em questão a tradicional prerrogativa do executivo estatal de monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas; 2) permitem a inclusão dos setores marginalizados na deliberação a respeito do interesse público e 3) possibilitam que os diferentes interesses presentes na sociedade sejam explicitados e

negociados num espaço público transparente. Em síntese, procuram contribuir para a construção de uma cultura política democrática nas relações entre o Estado e a sociedade.

Em seguida, examinamos brevemente os traços gerais de cada uma destas experiências, focalizando sua contribuição para o processo de “reinvenção político-institucional”. Não aprofundaremos, no entanto, as suas características específicas e nem analisaremos casos, pois nosso objetivo é apontar questões gerais para futuras pesquisas.

#### **8.2.3.1. FÓRUNS TEMÁTICOS**

Os primeiros fóruns temáticos surgiram no final dos anos 80 e se constituíram em um novo tipo de espaço para o debate de problemas públicos. Os fóruns ampliaram as experiências de discussão promovidas nas antigas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), pois procuram publicizar temas de interesse coletivo e articular o público interessado em contribuir para a geração de novas idéias e/ou propostas de políticas públicas: movimentos sociais, ONGs, técnicos de prefeituras e dos governos estaduais, partidos políticos, sindicatos, profissionais liberais, cidadãos interessados na temática (PAES DE PAULA, 1998).

Espaços plurais que estimulam a participação de todos os interessados no tema debatido, os fóruns são uma experiência democrática, pois criam um espaço para a deliberação e o confronto de idéias, fazendo com que os participantes tenham acesso a um mesmo conjunto de informações e possam se solidarizar em relação aos problemas e necessidades de seus pares.

Os fóruns temáticos atuam paralelamente ao poder público, pois não se envolvem no processo decisório, mas apenas na troca, debate e criação de idéias. Entre eles se destacam: o Fórum da Reforma Urbana, o Fórum Nacional da Participação Popular

nas Administrações Municipais, o Fórum Intermunicipal da Cultura, o Fórum Ação da Cidadania, o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, entre outros.

Enquanto novo formato institucional, os fóruns temáticos possuem a vantagem da fluidez e dinamismo, desfrutando de períodos de maior e menor atividade. Além disso, como não existe a pressão pela tomada de decisões, permitem uma troca mais aberta e livre de idéias, contribuindo para o desencadeamento de processos criativos. No entanto, estas características também criam problemas de financiamento: de um modo geral, são as ONGs que costumam promovê-los e estas vêm enfrentando problemas para justificá-los<sup>91</sup> no âmbito de seus projetos.

Apesar do caráter informal dos fóruns temáticos, alguns deles ganharam muita importância na definição de pautas e políticas públicas. É o caso do Fórum da Reforma Urbana<sup>92</sup> que exerceu uma grande influência na definição das questões urbanas na Constituinte de 1988, inclusive inserindo a idéia do direito à moradia como um direito constitucional.

Outro fórum temático que se destaca é o Fórum Social Mundial (FSM)<sup>93</sup>, que se reuniu pela primeira vez em janeiro de 2001 em Porto Alegre com o objetivo de contrapor ao Fórum Econômico Mundial de Davos. Ele se caracteriza por ser um

---

<sup>91</sup> A cooperação internacional é uma das principais fontes de financiamento das ONGs: na década de 1990, ocorreram mudanças nas linhas de crédito e os investimentos passaram a ser direcionados para projetos, com maior cobrança de resultados. Devido a este fator, está cada vez mais difícil aplicar recursos na promoção de fóruns temáticos (PAES DE PAULA, 1998).

<sup>92</sup> Para uma análise da história e dinâmica do Fórum da Reforma Urbana consulte Silva (2002).

<sup>93</sup> O FSM tem entre seus articuladores as seguintes entidades: Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), Ação pela Tributação das Transações financeiras em Apoio aos Cidadãos (ATTAC), Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP) da CNBB; Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania (CIVES), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Instituto Brasileiro de Análises Sócio Econômicas (IBASE); Centro de Justiça Global (CJG) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

espaço plural, diversificado, não governamental e não partidário<sup>94</sup>, que se organiza em rede, agregando entidades e movimentos, locais ou internacionais.

Na primeira reunião, criou-se o Conselho Internacional (CI) do Fórum Social Mundial, que é composto por redes temáticas ou entidades que acumulam conhecimentos e experiências fundamentais para se formular alternativas às práticas e pensamentos neoliberais. Na segunda reunião, realizada em 2002 em Porto Alegre, ficou estabelecido que o FSM seria realizado todos os anos na mesma data da reunião de Davos e que fosse precedido pelos Fóruns Sociais Regionais.

Criou-se também uma Carta de Princípios<sup>95</sup>, segundo a qual o FSM é

*“... um espaço internacional para a reflexão e organização de todos os que se contrapõem à globalização e estão construindo alternativas para favorecer o desenvolvimento humano e buscar a superação da dominação dos mercados em cada país e nas relações internacionais.”*

A Carta de Princípios também determinou o caráter não deliberativo do FSM: as entidades e participantes têm liberdade para tomar decisões e o FSM se compromete a divulgá-las, mas estas não precisam ser necessariamente acatadas por todos os participantes do fórum. O FSM organizou sua terceira reunião em Porto Alegre<sup>96</sup>, consolidando-se como uma das principais formas de resistência ao pensamento neoliberal.

---

<sup>94</sup> A Carta de Princípios do FSM determina que representantes de partidos, parlamentares e governantes podem participar, mas em caráter pessoal.

<sup>95</sup> CONSELHO INTERNACIONAL DO FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. *Carta de Princípios do Fórum Social Mundial*. Porto Alegre, 2001.

<sup>96</sup> Esta reunião foi agendada para janeiro de 2003 e não pudemos discutir seus desdobramentos, pois o texto foi fechado um mês antes.

### 8.2.3.2. CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas surgiram nos anos 80 durante o processo de redemocratização e foram incorporados pela Constituinte de 1988. A partir de então se desenvolveram vários conselhos, dentre os quais se destacam: Conselho Nacional da Assistência Social<sup>97</sup>, Conselho Nacional da Criança e do Adolescente, Conselhos da Saúde (municipais, estaduais e nacional), Conselho Nacional da Educação, entre outros.

Segundo Raichelis (2000), o último tem apenas um caráter consultivo e os três primeiros tem um claro papel deliberativo, pois elegem seus representantes e intervêm nas decisões públicas. Outro elemento que diferencia cada conselho é a sua paridade<sup>98</sup>, ou seja, a correlação de forças e alianças que devem ser estabelecidas para consolidar um determinado projeto ou política pública.

Vale ressaltar que a idéia de conselho é antiga (GOHN, 1995): é no caráter deliberativo e na sua dimensão político-institucional que reside a novidade desta experiência. Além disso, a instituição dos conselhos consiste em uma etapa da reforma do Estado, não só em termos institucionais e administrativos, mas na medida que introduz uma nova cultura que rompe com a tradição patrimonialista e clientelista da administração pública brasileira, pois estabelece um papel mais ativo para a sociedade na formulação e implementação das políticas públicas (TEIXEIRA, 2000b).

---

<sup>97</sup> Para um estudo aprofundado sobre o Conselho de Assistência Social consultar Raichelis (2000 [1998]).

<sup>98</sup> A paridade se refere à representação da sociedade e do Estado no conselho constituído, visando uma maior igualdade entre as partes. Vários autores se detêm nesta questão: Vilas-Bôas (1999), Carmo Carvalho e Teixeira (2000), Raichelis (2000 [1998]); 2000).

Apesar de sua contribuição para a gestão democrática, permanecem alguns desafios para a inserção dos Conselhos Gestores. Em primeiro lugar, é preciso evitar corporativismos constituindo uma base de representação que abranja o maior número possível de interessados, além de captar financiamento para compor sua infraestrutura e prover a capacitação dos conselheiros (CRUZ, 2000) (TEIXEIRA, 2000a). Esta questão da capacitação é fundamental, pois a atuação do conselheiro é comprometida se ele não tem conhecimento da estrutura de funcionamento da máquina estatal e dos caminhos para converter leis em políticas públicas (BONFIM, 2000).

Em segundo lugar, é preciso garantir a sintonia entre o conselho e os interesses sociais, pois em alguns casos observa-se um distanciamento do conselho em relação às bases populares (RAICHELIS, 2000; BAVA, 2000; TATAGIBA, 2002). Neste sentido, é importante criar novos arranjos institucionais que estimulem a mobilização social e possibilitem maior inserção da sociedade nos conselhos. Por outro lado, a amarração entre as esferas de governo também é um fator crucial, pois os conselhos verticalizados<sup>99</sup> têm maior alcance político, penetração inter-setorial e oportunidade de transcender restrições orçamentárias.

### **8.2.3.3. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

O Orçamento Participativo se originou da experiência do Conselho Popular do município da Vila Velha, Espírito Santo, em 1985 (CARVALHO e FELGUEIRAS, 2000) e consiste na participação da população nas discussões e definições do orçamento público. Esta experiência pretende romper com a tradição patrimonialista de gestão do orçamento público e também com o monopólio tecnocrático das decisões orçamentárias (FEDOZZI, 1996).

---

<sup>99</sup> É o caso do Conselho da Saúde que conta com Conselhos Municipais (mais de 4000), Conselhos Estaduais e o Conselho Nacional (RODRIGUES DOS SANTOS, 2000).

Vários governos das Frentes Populares, composta pelo PT e outros partidos de esquerda, implementaram o Orçamento Participativo: os municípios de Mauá, Ribeirão Pires, Santo André<sup>100</sup>, Distrito Federal, Recife<sup>101</sup> e Belo Horizonte<sup>102</sup> são exemplos. No entanto, o caso de Porto Alegre é um dos que mais se destaca, pois é uma experiência amadurecida: teve início após as eleições de 1988 e se transformou em uma das políticas centrais do município.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre<sup>103</sup> é constituído por uma base geográfica que divide a cidade em dezesseis regiões e por uma base temática que engloba oito assuntos: saneamento básico, política habitacional, pavimentação comunitária, educação, assistência social, saúde, transporte e circulação e organização da cidade. O processo de participação ocorre da seguinte maneira:

- Primeira rodada: realiza-se uma plenária pública em cada região e também cinco plenárias temáticas nas quais são discutidas as diretrizes setoriais do município. A mesa de trabalhos é composta pelo prefeito, o coordenador regional do orçamento participativo e os conselheiros da região ou da plenária temática. O governo então presta contas do orçamento realizado: em cada plenária há uma avaliação desta prestação de contas e também a eleição dos delegados<sup>104</sup> que coordenarão os trabalhos junto com os conselheiros;

---

<sup>100</sup> Para uma análise do Orçamento Participativo nestes três municípios do ABC paulista consulte Carvalho e Felgueiras (2000).

<sup>101</sup> Para uma análise do caso de Recife consulte Wampler (1999).

<sup>102</sup> Avritzer (2002) realizou um estudo do Orçamento Participativo em Belo Horizonte.

<sup>103</sup> Para fazer esta descrição nos baseamos em Fedozzi (1996), Genro e Souza (1997), Souza Santos (1998) e Avritzer (2002), que realizam uma análise detalhada da experiência.

<sup>104</sup> Para um detalhamento dos critérios de eleição dos delegados e também dos conselheiros consulte Genro e Souza (1997).

- Rodada intermediária: cada região se reúne para definir suas prioridades temáticas e também participa das plenárias temáticas para estabelecer as diretrizes para as políticas setoriais;
- Segunda Rodada: o governo apresenta os grandes agregados da despesa (gastos com pessoal, consumo, serviços de terceiros e outros) e a estimativa de receita. Em cada plenária regional são escolhidos por eleição direta dois conselheiros e dois suplentes para representar a região e em cada plenária temática dois conselheiros e dois suplentes para representar a temática. Compõe-se assim o Conselho do Orçamento Participativo<sup>105</sup>, formado por 32 conselheiros regionais e 10 conselheiros temáticos. Cada região apresenta suas prioridades temáticas para o Gabinete de Planejamento (GAPLAN), hierarquizando os serviços e obras necessários e cada plenária temática também entrega um documento que sistematiza as diretrizes e prioridades das políticas setoriais de serviços e obras estruturais;
- Reunião do Conselho do Orçamento Participativo e aprovação do Orçamento Público: o GAPLAN consolida os dados obtidos, pondera as prioridades do município e das regiões e avalia tudo de acordo com as restrições orçamentárias. A matriz orçamentária resultante é discutida e deliberada no Conselho do Orçamento Participativo. Em seguida o GAPLAN faz a redação final do orçamento público e envia para a Câmara de Vereadores. Enquanto a proposta é discutida e votada pelos vereadores, o GAPLAN elabora o Plano de Investimentos para o próximo exercício.

---

<sup>105</sup> O Conselho do Orçamento Participativo tem um total de 44 conselheiros (GENRO e SOUZA, 1997). Além dos 42 mencionados também integram o conselho um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) e um representante do Sindicato dos Municipários de Porto Alegre (SIMPA). Os coordenadores do GAPLAN e da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) fazem parte do conselho, mas não têm direito a voto.

Esta dinâmica participativa revela uma combinação de mecanismos representativos e diretos de participação, bem como a criação de arranjos institucionais para possibilitar a inserção social. Também é evidente a tentativa de integração entre os aspectos técnicos e políticos da elaboração do orçamento público: busca-se tornar assuntos burocráticos mais claros para a população. Além desta transparência, também temos uma abertura do governo ao controle social através da prestação pública de contas e o convite ao debate dos investimentos e prioridades.

É verdade que se decide sobre uma parcela pequena do orçamento<sup>106</sup>, pois a maior parte deste se encontra comprometido com os gastos fixos do município. No entanto, há um impacto positivo no que se refere à cultura política, que se tende a tornar mais democrática e participativa. Por estas características, o Orçamento Participativo imprime uma nova dinâmica na elaboração do orçamento público, que deixa de ser um monopólio do Poder Executivo e do Poder Legislativo para incluir a participação cidadã.

Criando espaços de discussão e combinando mecanismos de democracia direta e representativa, o Orçamento Participativo se constitui uma experiência de democracia deliberativa (LÜCHMANN, 2002) e promove um deslocamento da cultura tecnoburocrática para tecnodemocrática (SOUZA SANTOS, 1998).

As experiências de Orçamento Participativo diferem no que se refere à organização da participação e critérios, pois cada município procura determinar a melhor forma de conduzir esta política pública. Além disso, o seu perfil está condicionado à história associativista do município (BAIERLE, 1999)<sup>107</sup> e ao modo como o governo induz a

---

<sup>106</sup> Os analistas afirma que esta parcela varia de acordo com o município, mas como se refere ao que resta do orçamento para investimentos em obras e infra-estrutura, gira em torno de 1% (FEDOZZI, 1996; AVRITZER, 2002).

<sup>107</sup> Analisando a experiência de Porto Alegre, Baierle (1999) aponta que a tradição associativista do município exerceu grande influência na cultura política e, conseqüentemente, a forma como se

participação (ABERS, 1998). Outros fatores determinantes são o grau de experiência administrativa da equipe do governo; o seu conhecimento da máquina pública e da realidade tributária do município e a clareza quanto ao que se espera dos processos participativos (CARMO CARVALHO e FELGUEIRAS, 2000).

Estas especificidades dificultam comparações, mas a contraposição de experiências pode lançar luz sobre seus limites e potencialidades. Carmo Carvalho e Felgueiras (2000) realizaram um estudo comparativo dos Orçamentos Participativos de Mauá, Ribeirão Pires e Santo André e verificaram alguns fatores tem um impacto positivo no que se refere ao alargamento da participação: a estabilidade e a transparência das regras; a articulação com outros espaços participativos<sup>108</sup>; a participação do conselho popular do município<sup>109</sup>; o estabelecimento de critérios de equidade entre regiões e a possibilidade de monitorar a execução orçamentária.

O Orçamento Participativo também tem sido objeto de críticas: alguns autores consideram que há uma predominância do Poder Executivo no processo, uma dependência em relação às autoridades municipais para a continuidade da experiência e o risco de se criar corporativismos locais<sup>110</sup>. Outra questão polêmica é a disputa de espaço político entre o Orçamento Participativo e as Câmaras de Vereadores<sup>111</sup>: na realidade este não deveria ser um conflito por poder, mas uma redefinição de papéis,

---

implementa políticas como o Orçamento Participativo. Putnam (1994 [1992]) chega a uma conclusão semelhante analisando o caso dos municípios do norte da Itália.

<sup>108</sup> As autoras citam como exemplo a articulação dos orçamentos participativos municipais estudados e os seguintes espaços participativos da região do ABC: o Consórcio Intermunicipal, Fórum da Cidadania, Câmara do ABC e Agência de Desenvolvimento.

<sup>109</sup> A experiência de Mauá se destaca pela articulação do Orçamento Participativo com o Conselho Popular do Município (CARMO CARVALHO e FELGUEIRAS, 2000).

<sup>110</sup> Consulte Navarro (1999) e Villas-Bôas (1999).

<sup>111</sup> A questão é discutida por Souza Santos (1998) e Wampler (1999).

pois a integração entre a democracia direta exercida pelos cidadãos e a representação realizada pelo Poder Legislativo ajuda a ampliar a participação democrática.

Estes limites requerem mais pesquisa e também capacidade dos atores de reelaborar a própria experiência. Por outro lado, é importante levar em consideração o potencial de criação de arranjos institucionais presente no Orçamento Participativo e utilizá-lo como referência para refletir sobre outros processos decisórios de interesse público.

#### **8.2.4. UM NOVO TIPO DE GESTOR PÚBLICO**

A vertente “alternativa” também tenta realizar uma mudança na formação e atuação da burocracia pública. Durante o processo de transição democrática, a emergência da dimensão sócio-política da gestão trouxe para a pauta a questão<sup>112</sup> de quem estaria qualificado para realizar as tarefas relacionadas com os problemas sociais tais como saúde, educação, moradia e nutrição.

Esta questão está diretamente relacionada com a dificuldade das ciências sociais em criar uma tecnologia social passível de ser implementada, sem comprometer o que desenvolveram de melhor: a combinação entre o saber acadêmico e a crítica social. Isto também está relacionado com a resistência dos cientistas sociais em se dedicarem às ciências aplicadas e das áreas aplicadas em absorver cientistas sociais (SCHWARTZMAN, 1997)

No campo da administração costuma haver uma clara divisão de tarefas (SCHWARTZMAN, 1991). Há os professores voltados para a prática, que transitam entre o setor acadêmico e empresarial, tentando dar aos alunos um sentido aplicado

---

<sup>112</sup> Schwartzman (1997; p.121) foi um dos intelectuais que se preocupou com esta questão: “*Com o fim do milagre econômico e o início da Nova República, parecia ter chegado a hora de afastar-se da preocupação exclusiva com o econômico e dar prioridade aos problemas sociais, nutrição, saúde, educação, moradia. Quem estaria qualificado para esta tarefa?*”

de suas profissões e há os professores voltados para a teoria, que procuram manter a qualidade intelectual dos cursos. Segundo Parker (2000), esta dicotomia vem contribuindo para reduzir o prestígio da sociologia das organizações no meio acadêmico e coloca os estudiosos da área em uma posição marginal: não se integram completamente nem nos institutos de ciências sociais e nem nas escolas de *business*.

Por outro lado, o ensino da administração vem enfrentando uma crise de identidade, pois pactua com a padronização promovida pelo movimento gerencialista e distancia-se da formação de administradores éticos e responsáveis. Assim, o ensino de graduação, pós-graduação e a preparação de docentes necessitam passar por um amplo processo de revisão, que envolve mudanças nas técnicas de aprendizagem e pesquisa (PAES DE PAULA, 2001).

Apesar destes limites, a prática e o ensino da administração pública vem seguindo os mesmos parâmetros utilizados para a formação de gerentes de empresas. A novidade ficou por conta da capacitação promovida no âmbito dos movimentos sociais e das ONGs, pois aqui se enfatizou uma qualificação técnica e também política (CARMO CARVALHO, 1997), além de uma tradução da linguagem burocrática para a popular (PAES DE PAULA, 1998).

O resultado foi uma maior integração entre a visão administrativa e a política que tornou o perfil dos adeptos da “profissão sem nome” (LANDIM, 1993)<sup>113</sup> desejável para o gestor que atua no contexto da administração pública popular. Neste contexto, o ideal de burocracia “insulada” deixa de ser o caminho para assegurar o interesse público:

---

<sup>113</sup> Estudando os ativistas dos Centros Populares do período ditatorial, dos movimentos sociais e da ONGs, Landim (1993) conclui que estes eram compostos por intelectuais, professores, religiosos, membros da comunidade e lideranças populares. Estas pessoas se engajavam na melhoria da qualidade de vida da sociedade e muitas acabaram fazendo desta sua ocupação principal: a “profissão sem nome”.

*“É difícil imaginar um Estado sendo conclamado a liderar o desenvolvimento e ao mesmo tempo estruturando uma burocracia profissional, “insulada”. Ou um Estado cujos governos atuam sem maiores “redes de proteção” institucionais e são impelidos a estabelecer uma interlocução direta com as massas da sociedade, e ao mesmo tempo estimulem a configuração de um aparato administrativo tipicamente racional-legal.” (NOGUEIRA, 1998, p.205)*

Dessa forma, demanda-se um programa de valorização, formação e treinamento de administradores públicos que crie especialistas tecnopolíticos capazes de pesquisar, negociar, aproximar pessoas e interesses, planejar, executar e avaliar. Estes gestores também precisam ser capazes de refletir sobre as crises e as mudanças na economia, na cultura e na política.

Segundo Nogueira (1998), para gestão pública hoje não é mais suficiente o desenvolvimento de técnicas e a formulação de sofisticados programas administrativos. Trata-se de lidar com uma complexidade que requer uma visão mais estratégica, cooperativa, participativa e solidária. Isto requer um gestor público com habilidades de negociação e capacidade de operar na fronteira tênue entre a técnica e a política desenvolvendo ações voltadas para os problemas da democracia, da representação e da participação:

*“...seu trabalho terá tanto mais relevo quanto mais colaborar para que se rompa categoricamente o hiato entre técnica e política, quanto mais ajudar a desmontar a técnica como coisa neutra, autônoma, fatal e invencível, quanto mais compreender que as soluções por ele buscadas dependem de um dever coletivo complexo.” (NOGUEIRA, 1998, p.190)*

Por outro lado, é importante levar em consideração as especificidades da cultura nacional, em especial sua aversão à burocracia, que demanda a constituição de normas e condutas que ajustem a tendência ao tratamento personalista ao interesse público.

### **8.3. ALGUMAS QUESTÕES PARA REFLEXÃO**

Na seção anterior discutimos algumas diretrizes da administração pública popular a partir de visões partilhadas pela vertente “alternativa” e de experiências realizadas por governos alinhados à mesma. Conforme constatamos suas manifestações ainda são locais e fragmentárias, trazendo para a pauta a questão de como articular estas idéias e práticas em um projeto global de reforma do Estado.

Este é o desafio da aliança popular-nacional, pois a implementação de um novo modelo de desenvolvimento requer uma reestruturação do aparelho do Estado e também uma nova forma de geri-lo. Emerge aqui a questão de como inserir a lógica presente nos Fóruns Temáticos, nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo no âmbito do governo federal.

Apesar dos limites apontados, as experiências analisadas geram alguns subsídios para reflexão. Vimos que a “reinvenção político-institucional” é fundamental para transformar as relações entre o Estado e a sociedade, mas é importante destacar que esta reinvenção está desafiada a combinar ação e estrutura, política e técnica de forma que não ocorra uma cristalização e rigidez da instituição criada: é preciso conciliar a estabilidade de instituição e a dinâmica de movimento social.

Dessa forma, um aparelho do Estado com características participativas deve permitir a infiltração do rico e complexo tecido mobilizatório, garantindo a legitimidade das demandas populares. Para isto é preciso criar arranjos institucionais que organizem a

participação nas diferentes esferas governamentais e que sejam dinâmicas o suficiente para absorver as tendências cambiantes inerentes à democracia.

Será que esta criação e combinação de formatos institucionais configura um caminho para reestruturar o aparelho do Estado e também imprimir a ele uma nova dinâmica? Possivelmente a formulação, a regulação e a execução das políticas públicas se tornariam mais democráticas se fossem criados conselhos, fóruns e outras instituições que permitam a deliberação e o controle social. No entanto, a concretização destas mudanças depende da maneira como o Estado e a sociedade brasileira irão se articular para determinar seus papéis e espaços.

Neste contexto, também vale questionar se um governo de orientação popular conseguirá alterar as históricas restrições impostas pela lógica de funcionamento da máquina estatal e a tendência à cultura política autoritária e patrimonial. Conforme analisamos, a vertente “gerencial” também se voltou para este aspecto, mas não foi bem sucedida em operar uma mudança. Esta mesma questão se coloca para a vertente “alternativa”: a administração pública popular está cercada de expectativas e seduz por suas potencialidades, mas ainda pertence ao devir, ou seja, precisa se concretizar para ser avaliada em seus limites. Esperamos que isto seja objeto de futuras pesquisas.

## CONCLUSÃO

Neste trabalho, abordamos os desafios da construção de uma gestão pública democrática, enfatizando a importância da inserção da dimensão sócio-política na reforma e administração do Estado. Para isto, analisamos os limites da nova administração pública e em seguida focalizamos o caso brasileiro, examinando seus desdobramentos na figura da vertente “gerencial”.

Através destas análises constatamos que a nova administração pública não conseguiu transcender a dicotomia entre a política e a administração, pois sua estrutura e características dificultam a infiltração das demandas populares e uma efetiva participação social. Também verificamos que, no Brasil, a adesão da vertente “gerencial” à nova administração pública contribuiu para continuar reproduzindo as características autoritárias que permeiam história político-administrativa do país.

Em contraposição, examinamos as propostas e ações da vertente “alternativa” apontando suas potencialidades no que se refere à reinvenção político-institucional e integração entre a política e a administração. Ao realizar esta comparação, não tivemos a intenção de realizar uma abordagem dicotômica: o nosso objetivo foi apontar caminhos para a gestão pública democrática a partir dos limites e possibilidades das experiências de cada uma das vertentes. Além disso, não pretendíamos colocar em questão a necessidade de ferramentas gerenciais para administrar o setor público, mas apenas chamar atenção para a importância de se desenvolver experiências adequadas ao interesse público ao invés de seguir modelos padronizados gerados no âmbito empresarial.

Vale ainda novamente ressaltar que a proposta da vertente “gerencial” já foi implementada, enquanto que o projeto de reforma e administração do Estado da vertente “alternativa” está em desenvolvimento e requer, portanto, um exame do que

será sua realidade. Por esta razão, uma crítica mais aprofundada do projeto da vertente “alternativa” será objeto de futuras pesquisas. Para estas investigações também fica o questionamento da efetividade democrática e participativa dos novos formatos institucionais analisados. Conforme verificamos, estas experiências estão introduzindo inovações na cultura política e no modo de gerir o interesse público, mas ainda demandam reflexão sobre os seguintes pontos:

- os papéis do Estado e da sociedade na gestão pública, no sentido de repensar direitos e responsabilidades;
- o equilíbrio e as interações entre o executivo, o legislativo e os cidadãos;
- o impacto das novas experiências na qualidade de vida dos cidadãos e na redução das desigualdades;
- o modo como se altera a cultura política, se estimula a participação social e se criam novos formatos institucionais;
- a interferência da falta de vontade política e dos entraves burocráticos na partilha de poder;
- os caminhos para viabilizar a capacitação técnica e política dos funcionários públicos e dos cidadãos;
- as referências teóricas que ajudam a melhor compreender os processos políticos e administrativos estudados.

De um modo geral, vimos que gestão pública democrática tende a romper com os modelos administrativos e fórmulas prontas, pois estes não são capazes de refletir a complexidade dos processos políticos e sociais. No âmbito democrático, a estabilidade das instituições é garantida pela legitimidade pública, que é obtida através da construção cotidiana das organizações, das regras e da negociação de interesses.

Também verificamos que a administração pública tem uma lógica própria, que requer o desenvolvimento de técnicas de gestão adequadas, além de uma formação específica para os gestores públicos. Isto desafia os governantes, pesquisadores, intelectuais e docentes a realizarem uma combinação entre a administração e a política, humanizando o *management* e preservando o caráter crítico das ciências sociais.

Dessa forma, ainda que o movimento gerencialista tenha tomado para si a intenção de fundar uma nova administração pública, este é ainda um projeto em construção. No entanto, também não pretendemos afirmar que esta seja a marca distintiva da vertente “alternativa”, pois a disputa pelo rótulo “nova administração pública” é antiga: há cerca de trinta anos Guerreiro Ramos (1970) já discutia esta questão.

Em sua costumeira irreverência, ele nos deu profeticamente a resposta que hoje buscamos: a “nova administração pública” é aquilo que cotidianamente ignoramos como administradores públicos. Ela deve ser essencialmente não-prescritiva e se orientar para o curso de ações e necessidades dos cidadãos em um dado momento, evitando os enfoques normativos e subordinando a teoria das organizações à teoria do desenvolvimento humano. Em outras palavras, a nova administração pública está sempre em um processo de reinvenção e enquanto houver vitalidade democrática permanecerá como um projeto inacabado.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERS, R. Local Government Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, v. 26, n.4, p.511-537, December 1998.
- ABRAHAMSON, E. Managerial fads and fashions: the diffusion and rejection of innovations. *Academy of Management Review*, n. 16, p. 586-612, 1991.
- \_\_\_\_\_. Management Fashion. *Academy of Management Review*, v.21, n.1, p.254-285, 1996.
- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, n.10, 1997.
- \_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional. Em: BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. (orgs.) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- ABRUCIO, F. L e COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.
- ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E. e ESCOBAR, A. (orgs.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Novas leituras. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000 [1998].
- ALVESSON, M. *Organization theory and technocratic consciousness: rational ideology and quality of work*. New York: Walter de Gruyter, 1987.
- ALVESSON, M. and DEETZ, S. Critical Theory and Postmodernism Approaches to Organizational Studies. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. R. (eds.) *Handbook of Organization Studies*. London: Sage, 1996.
- ALVESSON, M. and WILLMOTT, H. Critical Theory and Management Studies: an Introduction. In: ALVESSON, M. & WILLMOTT, H. (eds.) *Critical Management Studies*. London: Sage Publications, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Making sense of management: a critical introduction*. London: Sage Publications, 1996.
- ANDREWS, C e KOUZMIN, A. O discurso da nova administração pública. *Lua Nova*, n.45, p. 97-129, 1998.

- ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho*. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.
- ARAÚJO, A. B. *O governo brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto*. Rio de Janeiro: IPEA, 1991.
- AVRITZER, L. *A moralidade da democracia*. Uma interpretação habermasiana. Editora Perspectiva, 1996.
- \_\_\_\_\_. Teoria Democrática e Deliberação Pública. *Lua Nova*, n.49, p.25-46, 2000.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil, esfera pública e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. Em: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- BAGGULEY, P. Post-fordism and Enterprise Culture. Flexibility, autonomy and changes in economic organization. In: KEAT, R. and ABERCROMBIE, N. (eds.) *Enterprise Culture*. Routledge: London, 1991.
- BAIERLE, S. G. A Explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. Em: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E. e ESCOBAR, A. (orgs.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Novas leituras. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000 [1998].
- BANCO MUNDIAL. *Sistemas financeiros e desenvolvimento*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial – 1989. Washington: Banco Mundial, 1989.
- \_\_\_\_\_. *O desafio do desenvolvimento*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial – 1991. Washington: Banco Mundial, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Infra-estrutura para o desenvolvimento*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial – 1994. Washington: Banco Mundial, 1994.
- \_\_\_\_\_. *O Estado num mundo em transformação*. Relatório sobre o desenvolvimento mundial – 1997. Washington: Banco Mundial, 1997.
- BARRETO, M. I. As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro. Em: BRESSER PEREIRA, L.C. e GRAU, N. C. G.(orgs.) *O Público não-estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.

- BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Em: BATISTA, P. N. e outros. *Em defesa do interesse nacional*. Desinformação e alienação do patrimônio público. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BAVA, S. C. Os Conselhos como instrumentos da sociedade civil. Em: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Pólis*, n.37, p. 68-69, 2000.
- BECKFORD, J. *Quality: a critical introduction*. London: Routledge, 1998.
- BENDIX, R. *Work and authority in industry*. Ideologies of management in the course of industrialization. New York: Wiley, 1956.
- BERLE, A. A. e MEANS, G. *A moderna sociedade anônima e a propriedade privada*. São Paulo: Nova Cultural, 1987 [1968].
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento Econômico Brasileiro*. O ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.
- BLOCK, F. *The vampire state and others myths and fallacies about U.S. Economy*. New York: The New Press, 1996.
- BOGDANOR, V. Civil service reform: a critique. *The Political Quarterly*, v. 72, n. 3, p. 291-299, jul./sep. 2001.
- BOHMAN, J. La democracia deliberativa y sus críticos. *Metapolítica*, v. 4, n. 14, p.48-57, abr./jun., 2000.
- BOLTANSKI, L. et CHIAPELLO, E. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard/NRF: 1999.
- BONFIM, R. A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas. Em: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Pólis*, n.37, p. 63-67, 2000.
- BOSCHI, R. R. *A arte da associação: política de base no Brasil*. São Paulo, Vértice, 1987.

- BRESSER PEREIRA, L.C. *Desenvolvimento e Crise no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.
- \_\_\_\_\_. *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*. São Paulo: Brasiliense, 1977.
- \_\_\_\_\_. *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Economia Brasileira: Uma introdução crítica*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Lucro, Acumulação e Crise*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Pactos Políticos: do populismo à redemocratização*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- \_\_\_\_\_. Da crise fiscal à redução da dívida. Em: BRESSER PEREIRA, L. C. (org.) *Dívida Externa: crise e soluções*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- \_\_\_\_\_. Crise e Renovação da Esquerda na América Latina. *Lua Nova*, set., p.41-54, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Populismo Econômico. Ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina*. São Paulo: Nobel, 1991.
- \_\_\_\_\_. *A crise do Estado. Ensaio sobre a economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1992.
- \_\_\_\_\_. Reformas econômicas e crescimento econômico: eficiência e política na América Latina. Em: BRESSER PEREIRA, L. C.; MARAVALL, J. M. e PRZEWORSKI, A. *Reformas Econômicas em Democracias Novas: uma proposta social-democrata*. São Paulo: Nobel, 1996 [1993].
- \_\_\_\_\_. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. Para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996a.
- \_\_\_\_\_. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 120, n.1, 1996b.
- \_\_\_\_\_. Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Brasília: MARE, *Cadernos MARE*, n.1, 1997.

- \_\_\_\_\_. *Reforma do Estado para a Cidadania. A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. Brasília: ENAP/Editora 34, 1998a.
- \_\_\_\_\_. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Em: BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. (orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998b.
- \_\_\_\_\_. *Um novo Estado para a América Latina. Novos Estudos Cebrap*, n.50, mar., p.91-98, 1998c.
- \_\_\_\_\_. *O neoliberal disfarçado ou os percalços de uma certa lógica. Lua Nova*, n.46, p.221-225, 1999a.
- \_\_\_\_\_. *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*. Em: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J. e SOLA, L. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Editora da UNESP; Brasília: ENAP, 1999b.
- \_\_\_\_\_. *A reforma gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública*, v.34, n.4, p.7-26, 2000a.
- \_\_\_\_\_. *Esquerda Nova e Realista. Folha de São Paulo, Mais!*, p.16-18, 30/01/2000b.
- \_\_\_\_\_. *The new left: a view from the south*. In: GIDDENS, A. (ed.) *The Global Third Way Debate*. Cambridge: Polity Press, 2001.
- BRESSER PEREIRA, L.C. e GRAU, N. C. G. *Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal*. Em: BRESSER PEREIRA, L.C. e GRAU, N. C. G. (orgs.) *O Público não-estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1999.
- BRESSER PEREIRA, L.C. e NAKANO, Y. *Inflação e recessão*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- \_\_\_\_\_. *Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade. Revista de Economia Política*, v.22, n. 3, p.146-180, jul. 2002.
- BURAWOY, M. *Manufacturing Consent*. Chicago: Chicago University Press, 1979.
- BURKETT, P. *Democracy and economic transitions. Studies in Political Economy*, n. 52, p.111-136, Spring, 1997.
- BURNES, B. *Recipes for organizational effectiveness: mad, bad or just dangerous to know? Career Development International*, v.3, n.3, p. 100-106, 1998.

- BURRELL, G. e MORGAN, G. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Aldershot: Gower, 1979.
- CALDAS, M. Em busca de um modelo abrangente para a difusão de modismos gerenciais: porque os consultores não são os únicos a culpar? Em: CALDAS, M. e WOOD JR. (orgs.) *Transformação e realidade organizacional*. Uma perspectiva brasileira. São Paulo: Atlas, 1999 [1996].
- CALDAS, M. e WOOD JR, T. Para inglês ver: importação de tecnologia gerencial no Brasil. Em: CALDAS, M. e WOOD JR. (orgs.) *Transformação e realidade organizacional*. Uma perspectiva brasileira. São Paulo: Atlas, 1999 [1997].
- CARDOSO, F.H. Da caracterização dos regimes autoritários na América Latina. Em: COLLIER, D. (org.) *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Mãos à obra Brasil*. Proposta de Governo. Brasília, 1994.
- CARDOSO, F.H. e FALETTO, E. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Ensaio de Interpretação Sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.
- CARDOSO, R. C. Isso é Política? *Novos Estudos CEBRAP*, n.20, mar. 1988.
- \_\_\_\_\_. A Trajetória dos Movimentos Sociais. Em: DAGNINO, E. (org.). *Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo, Brasiliense, 1994.
- CARMO CARVALHO, M. *Eppur si muove...* Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil. Campinas, 1997. 177p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – IFCH, UNICAMP.
- CARMO CARVALHO, M. e FELGUEIRAS, D. Orçamento Participativo no ABC. *Pólis*, n.34, 2000.
- CONSELHO INTERNACIONAL DO FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. *Carta de Princípios do Fórum Social Mundial*. Porto Alegre, 2001.
- CARVALHO, A. B. As vicissitudes da Reforma Gerencial no Brasil: uma abordagem analítica. Em: ENCONTRO DA ANPAD (Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração), 23, 1999, Curitiba. *Anais...* Rio de Janeiro, 1999. [CD-Rom: Área temática 2 – Administração Pública].

- CARVALHO, W. G. A Reforma Administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: Controle Estratégico, Eficiência Gerencial e *Accountability*. Em: ENCONTRO DA ANPAD (Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração), 21, 1997, Rio das Pedras. *Anais...* Rio de Janeiro, 1997. [CD-Rom: Área temática 2 – Administração Pública].
- CLAD. *Uma nova gestão pública para a América Latina*. Caracas: CLAD, 1998.
- CLARK, T. and SALAMAN, G. The management guru as organizational witchdoctor. *Organization*, v. 3, n. 1, p. 85-107, 1996.
- CLARKE, J. and NEWMAN, J. *The Managerial State: power, politics and ideology in remaking of social welfare*. London: Sage, 1997.
- CLEGG, S. R. and DUNKERLEY, D. *Organization, Class and Control*. London: Routledge, 1980.
- CLEGG, S. R. and HARDY, C. Organizations, Organization and Organizing. In: CLEGG, S. R., HARDY, C. and NORD, W. R. (eds.) *Handbook of Organization Studies*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, 1996a.
- \_\_\_\_\_. Representations. In: CLEGG, S. R., HARDY, C. and NORD, W. R. (eds.) *Handbook of Organization Studies*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, 1996b.
- COCKETT, R. *Thinking the unthinkable: thinks-tanks and the economic counter-revolution (1931-1983)*. London: Harper Collins Publishers, 1995.
- COLLINS, D. Il a commencé a penser avant d'avoir rien appris: a processual view of the construction of empowerment. *Employee Relations*, v.20, n.6, p.594-609, 1998.
- \_\_\_\_\_. Born to fail? Empowerment, ambiguity and set overlap. *Personnel Review*, v.28, n.3, p. 208-221, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Management fads and buzzwords*. Critical-practical perspectives. London: Routledge, 2000.
- CROCKER, D. Qualidade de Vida e Desenvolvimento: o enfoque normativo de Sen e Nussbaum. *Lua Nova*, n.31, p. 99-133, 1993.
- CRUZ, M. C. M. Desafios para o funcionamento eficaz dos Conselhos. Em: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Pólis*, n.37, p.73-77, 2000.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. Em: DAGNINO, E. (org.) *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1997.

\_\_\_\_\_. *Cultura, Cidadania e Democracia: a transformação dos discursos e práticas na esquerda latino-americana*. Em: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E. e ESCOBAR, A. (orgs.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Novas leituras. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2000 [1998].

DALAND, R. T. *Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro*. Rio de Janeiro: Lidor, 1969 [1967].

DAVEL, E. e ALCADIPANI, R. Estudos críticos em administração: Reflexões e constatações sobre a produção brasileira. Em: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2, 2002, Recife. *Anais...* Recife: ANPAD, 2002. [CD-ROM].

DE BURGUNDY, J. Working daze: uncertainty and ambiguity in consulting. *Management Decision*, v.33, n.8, p.51-55, 1995.

DE COCK, C. and HIPKIN, I. TQM and BRP: beyond the myth. *Journal of Management Studies*, v.34, n.5, p.659-675, 1997.

DEEKS, J. *Business and the culture of enterprise society*. Westpost: Quorum Books, Connection, 1993.

DEMING, W. Eduard. *Quality, Productivity, and Competitive Position*. Cambridge: The MIT Press, 1982.

DENHAM, A. *Think-tanks of the new right*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company, 1996.

DENHAM, A. and GARNETT, M. From “guru” to “godfather”: Keith Joseph, “New” Labour and the British Conservative Tradition. *The Political Quarterly*, v.72, n.1, p. 97-106, jan./mar. 2001.

DESAI, R. Second-hand dealer in ideas: think-tanks and thatcherite hegemony. *New Left Review*, n. 203, p. 27-64, jan./fev. 1994.

DINIZ, E. *Crise, Reforma do Estado e Governabilidade*. Brasil 1985-95. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1997.

\_\_\_\_\_. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.

- DOIMO, A. M. *A vez e a voz do popular. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.
- DUAILIBI, J. PSDB se esfacelou, diz cientista político. *Folha de São Paulo*, p.A6, 19/11/2001.
- DU GAY, P. Enterprise Culture and Ideology of Excellence. *New formations*, n.13, p.45-61, 1991.
- \_\_\_\_\_. Enterprise and its futures: A response to Fournier and Grey. *Organization*, v. 7, n.1, p.165-183, 2000.
- DUNLEAVY, P. *Democracy, bureaucracy and public choice*. Economic explanations in political science. New York, London: Harvester, Wheatsheaf, 1991.
- DURHAM, E. R. Movimentos sociais - A construção da cidadania. *Novos Estudos CEBRAP*, n.10, p.24-30. out. 1984.
- ENTEMAN, W. F. *Managerialism*. The emergence of a new ideology. Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press, 1993.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, n.24, p.85-116, set. 1991.
- EVERS, T. Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. *Novos Estudos CEBRAP*, v.2, n.4, p.11-23. abr. 1984.
- FAIRBROTHER, P. *Politics and the state as employer*. Londres: Mansell, 1994.
- FAIRBROTHER, P.; SVENSEN, S. and TEICHER, J. The ascendancy of neo-liberalism in Australia. *Capital & Class*, n.63, p.1-12, Autumn 1997.
- FAORO, R. *Os donos do poder. Formação do Patronato Político Brasileiro* (volumes 1 e 2). São Paulo: Globo, 1995 [1957].
- FARNHAM, D. and HORTON, S. *Managing the new public services*. London: Macmillan, 1992.
- FEDOZZI, L. J. *Do Patrimonialismo à cidadania participação popular na gestão municipal: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre. 1996. 313p. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

- FERLIE, E. The new public management in the United Kingdom. Origins, implementation and prospects. *Managerial Reform of the State International Seminar*. Brazilian Ministry of Federal Administration and State Reform, United Nations Department for Economic and Social Affairs: Brasília, 1998.
- FERLIE, E.; ASBURNER, L.; FITZGERALD, L. e PETTIGREW, A. *A nova administração pública em ação*. Brasília: ENAP/ Editora UNB, 1999 [1996].
- FERREIRA, A. L. S. Lages, um jeito de governar. *Pólis*, n. 5, 1991. 35p.
- FIORI, J. L. Para uma crítica da teoria latino-americana do Estado. Em: FIORI, J. L. *Em busca do dissenso perdido*. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995 [1984].
- \_\_\_\_\_. A Globalização e a novíssima dependência. Em: FIORI, J. L. *Em busca do dissenso perdido*. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- \_\_\_\_\_. O capitalismo e suas vias de desenvolvimento. Em: HADDAD, F. (org.) *Desorganizando o consenso: nove entrevistas com intelectuais à esquerda*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.
- FINANCIAL MANAGEMENT INICIATIVE. *White Paper on Efficiency in the Civil Service*. London: HMSO, 1981.
- \_\_\_\_\_. *Financial management in government departments*. London: HMSO, 1983.
- FISCHER, F. and SIRIANNI, C. (eds.) *Critical Studies in Organization and Bureaucracy*. Philadelphia: Temple University Press, 1984.
- FISCHER, S. and TRAY, D. Introduction. *Proceedings of the 1<sup>st</sup> World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington: World Bank, p.1-9, 1989.
- FORESTER, J. Critical theory and organizational analysis. In: MORGAN, G. (ed.) *Beyond Method*. Bervely Hills, Ca: Sage, 1983.
- FREDERICKSON, H. G. Comparing the reinventing government movement with new public administration. *Public Administration Review*, v.56, n.3, p.263-270, 1996.
- FRIEDMAN, M. *Capitalismo e Liberdade*. São Paulo: Abril Cultural, 1982 [1962].
- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 1974.

- \_\_\_\_\_. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GAMBLE, A. *The free economy and the strong state*. The politics of thatcherism. Durham: Duke University, 1988.
- GENRO, T. Teses para a criação de uma política democrática e socialista. Em: GENRO, T. (coord.) *Porto da Cidadania*. A esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.
- \_\_\_\_\_. *O futuro por armar*. Democracia e socialismo na era globalitária. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
- \_\_\_\_\_. Co-gestão: reforma democrática do Estado. Em: FISCHER, N. B. e MOLL, J. (orgs.) *Por uma nova esfera pública*. A experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- GENRO, T. e SOUZA, U. *Orçamento Participativo*. A experiência de Porto Alegre. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Editora UNESP, 1991 [1990].
- \_\_\_\_\_. O admirável mundo novo: o novo contexto da política. Em: MILIBAND, D. (org.) *Reinventando a esquerda*. São Paulo: Editora da UNESP, 1997 [1994].
- \_\_\_\_\_. *A terceira via*. Reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 1999 [1998].
- \_\_\_\_\_. *A terceira via e seus críticos*. Rio de Janeiro: Record, 2001 [2000].
- GILL, J. and WHITTLE, S. Management by panacea: accounting for transience. *Journal of Management Studies*, v.30, n.2, p.281-295, 1992.
- GLYN, A. and WOOD, S. Economy policy under New Labour: how social democratic is the Blair government? *The Political Quarterly*, v.72, n.1, p.50-66, jan./mar. 2001.
- GOHN, M. G. *História dos movimentos e lutas sociais*. A construção da cidadania pelos brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.
- \_\_\_\_\_. Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. Em: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Pólis*, n.37, p. 35-40, 2000.

- GOIS, A. Empresário já não teme PT, mas apóia FHC. *Folha de São Paulo*, 22/10/2002, p.A10.
- GOLDENSTEIN, L. *Repensando a dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra: 1994.
- GONZALEZ, M. J. F.; ALMEIDA, S. C. F.; COSTA, C. E. L.; RIBEIRO, E. P.; ALBUQUERQUE, J. R. e SANTOS JR., M. R. *O Brasil e o Banco Mundial. Um diagnóstico das relações econômicas: 1949-1989*. Rio de Janeiro: IPEA, 1990.
- GOTTFRIED, P. E. *After Liberalism. Mass Democracy in the Managerial State*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1999.
- GRAY, J. *O liberalismo*. Lisboa: Editora Estampa, 1988 [1986].
- \_\_\_\_\_. *Falso amanhecer. Os equívocos do capitalismo global*. Rio de Janeiro: Record, 1999 [1998].
- GREEN, D. *The new right. The counter-revolution in political, economic and social thought*. New York: Wheatsheaf, 1987.
- GREY, C. Towards a Critique of Managerialism: the contribution of Simone Weil. *Journal of Management Studies*, v. 33, n. 5, p. 591-612, 1996.
- GREY, C. and MITEV, N. Re-engineering organizations: a critical appraisal. *Personnel Review*, v.34, n.1, p.6-18, 1996.
- GRINT, K. TQM, BPR, JIT, BSCs and TLAs: managerial waves or drownings? *Management Decision*, v. 35, n.10, p.731-738, 1997.
- \_\_\_\_\_. Reengineering history: social resonances and business process. *Organization*, v.1, n.1, p.179-201, 1994
- GRINT, K. and CASE, P. The violent rhetoric of re-engineering: management consultancy on the offensive. *Journal of Management Studies*, v.35, n.5, p. 557-577, 1998.
- GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. *Revista Idéias*, n.5/6, p. 7-122, 1999.
- GUERREIRO RAMOS, A. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. *Revista da Administração Pública*, v.4, n.2. p.7-45, jul./dez. 1970.

- GUEST, D. Right enough to be dangerously wrong: an analysis of the search of excellence phenomenon. In: SALAMAN, G. (ed.) *Human resource strategies*. London: Sage, 1992.
- HABERMAS, J. *Teoria de la acción comunicativa*. Madri: Taurus, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Between facts and norms*. Contributions to a discourse theory of law and democracy. Massachusetts: MIT Press, 1996.
- HALLINGAN, J. The Managerial Reform of the State. *Managerial Reform of the State International Seminar*. Brazilian Ministry of Federal Administration and State Reform, United Nations Department for Economic and Social Affairs: Brasília, 1998.
- HAMMER, M. e CHAMPY, J. *Reengenharia*. Revolucionando a empresa. Rio de Janeiro: Campus, 1994 [1993].
- HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 1992 [1989].
- HAYEK, F. *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990 [1944].
- HEELAS, P. Reforming the self. Enterprise and the characters of Thatcherism. In: KEAT, R. and ABERCROMBIE, N. (eds) *Enterprise Culture*. Routledge: London, 1991.
- HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996 [1936].
- HOOD, C. A public management for all seasons? *Public Administration*, v.69, p.3-19, Spring 1991.
- \_\_\_\_\_. Public Service Managerialism: onwards and upwards, or “trobriand cricket” again? *The Political Quarterly*, v. 72, n. 3, p. 300-309, jul./sep. 2001.
- HUCZYNSKI, A. *Management gurus*. What makes them and how become one. London: Routledge: 1993.
- HUNT, E. K. *História do Pensamento Econômico*. São Paulo: Editora Campus, 1981 [1978].
- ISHIKAWA, K. *What is total quality control? The Japanese way*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1985.
- JACKSON, B. G. Re-engineering the sense of self: the manager and the management guru. *Journal of Management Studies*, v. 33, n. 5, p.571-590, 1996.

- \_\_\_\_\_. *Management gurus and management fashions: A dramatisitic inquiry*. London: Routledge, 2001.
- JACOBI, P. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.
- JENKINS, K. A reforma do serviço público no Reino Unido. Em: BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. (orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998.
- JENSEN, M. and MECKLING, H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v.3, n.4, p.305-360, October, 1976.
- JESSOP, B.; KEVIN, B. and BROMLEY, S. Farewell to thatcherism? Neo-liberalism and “new times”. *New Left Review*, n. 179, p.81-102, jan./feb. 1990.
- JURAN, J. *Quality control handbook*. New York: McGraw-Hill, 1983.
- KEELING, D. *Management in government*. London: Allen & Unwin, 1973.
- KIELY, R. Neo-liberalism revised? A critical account of World Bank concepts of good governance and market friendly intervention. *Capital & Class*, p.63-88, Spring 1998.
- KING, B. *Hoshin planning: the development approach*. New York: Goal/QPC, 1989.
- KNIGHTS, D. and WILLMOTT, H. *Labour Process Theory*. London: Macmillan, 1990.
- KRUGMAN, P. Los ciclos en las ideas dominantes con relacion al desarrollo economico. *Desarrollo Economico*, n.143, p.715-731, oct./dec. 1996.
- LAFER, C. *O sistema político brasileiro: estrutura e processo*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.
- LANDIM, L. *A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome*. Rio de Janeiro, 1993. 2v. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, UFRJ.

- LICHTENSZTEJN, S. e BAER, M. *Fundo Monetário internacional e Banco Mundial*. Estratégias políticas do poder financeiro. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- LIPIETZ, A. *Audácia: uma alternativa para o século XXI*. São Paulo: Editora Nobel, 1991 [1989].
- LITTLER, C. *The Labour Process in Capitalist Societies*. London: Tavistock, 1982.
- LOUREIRO, M. R. e ABRUCIO, F. L. Burocracia e Política na nova ordem democrática no Brasil. Em: ENCONTRO DA ANPAD (Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração), 22, 1998, Curitiba. *Anais...* Rio de Janeiro, 1998. [CD-Rom: Área temática 2 – Administração Pública].
- LÜCHMANN, L. H. H. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. Campinas, 2002. 226p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IFCH, UNICAMP.
- LULA DA SILVA, L. I. Compromisso com a mudança. *Primeiro pronunciamento do presidente eleito à nação*. São Paulo, 28/10/2002.
- MCALLISTER, I. and VOWLES, J. The rise of new politics and market liberalism in Australia e New Zealand. *British Journal of Political Science*, v.24, n. 3, p.381-402, July 1994.
- MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978 [1977].
- MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro de 1995.
- \_\_\_\_\_. Organizações Sociais. *Cadernos MARE*, n.2, 1997a. 75p.
- \_\_\_\_\_. Programa de Qualidade e Participação na Gestão Pública. *Cadernos MARE*, n.4, 1997b. 62p.
- \_\_\_\_\_. Agências Executivas. *Cadernos MARE*, n.9, 1998a. 55p.
- \_\_\_\_\_. Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios. *Cadernos MARE*, n.12, 1998b. 47p.
- \_\_\_\_\_. Avanços da Reforma na Administração Pública (1995-1998). *Cadernos MARE*, n.15, 1998c. 129p.

- MARIA, C. *Meritocracia à Brasileira*. A trajetória da carreira dos gestores governamentais. São Paulo, 2000. 145p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – EAESP, FGV.
- MARTINS, L. Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos ENAP*, n.8, 1995.
- MARQUAND, D. The enterprise culture: old wine in new bottles? In: HEELAS, P. & MORRIS, P. (eds.) *The values of the enterprise culture: the moral debate*. London: Routledge, 1992.
- MESQUITA, A. e FERREIRA, S. Fortalecer o serviço público e valorizar a cidadania: a opção australiana. Em: ENCONTRO DA ANPAD (Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração), 21, 1997, Rio das Pedras. *Anais...* Rio de Janeiro, 1997. [CD-Rom: Área temática 2 – Administração Pública].
- MEZZOMO KEINERT, T. M. *Administração Pública no Brasil*. Crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2000.
- MICKLETHWAIT, J. and WOOLDRIDGE, A. *The Witch Doctors*. What the management gurus are saying, and how to make sense of it. London: Mandarin, 1997.
- MILIBAND, D. Introdução. Em: MILIBAND, D. (org.) *Reinventando a esquerda*. São Paulo: Editora da UNESP, 1997 [1994].
- MINKLER, A. The problem with dispersed knowledge. Firms in theory and practice. *Kyklos*, v.46, n.3, p.569-587, 1993.
- MONTEIRO, J. V. *Economia & Política*. Instituições de estabilização econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- \_\_\_\_\_. *As regras do jogo*. O plano real: 1997-2000. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- MORAES, R. C. C. Hayek e a teoria política do neoliberalismo econômico (I). *Textos Didáticos*, IFCH-UNICAMP, n. 36, abril, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Neoliberalismo – de onde vem, para onde vai*. São Paulo: Editora SENAC, 2001.
- \_\_\_\_\_. Reformas neoliberais e políticas públicas – hegemonia ideológica e

- redefinição das relações Estado-sociedade. *Revista Educação & Sociedade*, v. 23, n. 8, p.13-24, 2002.
- MORRIS, P. Freeing the spirit of enterprise. The genesis and development of the concept of enterprise culture. In: KEAT, R and ABERCROMBIE, N. (eds.). *Enterprise Culture*. Routledge: London, 1991.
- MOTTA, F. C. P. Controle social nas organizações. *Revista de Administração de Empresas*, v.33, n.5, p.68-87, set./out. 1993 [1979]. (Revisitado por Isabella Gouveia de Vasconcelos e Thomaz Wood Jr.)
- MOTTA, F. C. P e BRESSER PEREIRA, L. C. *Introdução à Organização Burocrática*. São Paulo, Brasiliense, 1986 [1979].
- MOTTA, F. C. P. e VASCONCELOS, I. F.G. *Teoria Geral da Administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002 [1974].
- MUELLER, D. C. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- NAVARRO, V. *Welfare* e “keynesianismo militarista” na era Reagan. *Lua Nova*, n.24, p.189-210, set. 1994.
- NAVARRO, Z. Democracia e controle social de fundos públicos - o caso do orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil). Em: PEREIRA, L. C. B. e GRAU, N. C. (Orgs.). *O Público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- NEXT STEPS. *Improving management in government: the next steps*. London: The Efficiency Unit; HMSO, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Progress report on next steps*. London: The Next Steps Unit, 1994.
- NISKANEN, W. *Bureaucracy and Representative Government*. London: Aldine-Atherton, 1971.
- NOGUEIRA, M. A. Democracia política, governabilidade e representação. Em: VÁRIOS AUTORES. *Liberalismo e Socialismo*. São Paulo: Editora da UNESP, 1995.
- \_\_\_\_\_. *As possibilidades da política*. Idéias para a Reforma Democrática do Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- NUSSMAUM, M. and SEN, A. *The Quality of Life*. Oxford: OUP, 1993.

- O'DONNELL, G. Tensões no Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia. Em: COLLIER, D. (org.) *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979 (Apresentado inicialmente à “Conferência sobre História e Ciência Social”, na UNICAMP, 1975).
- OFFE, C. A “ingovernabilidade”: sobre o renascimento das teorias conservadoras da crise. Em: OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, F. A derrota da vitória: a contradição do absolutismo de FHC. *Novos Estudos Cebrap* n.50, p.13-21, mar. 1998.
- OLIVEIRA, F. e outros. Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras. *Novos Estudos Cebrap*, n. 36, p.3-7, jul. 1993.
- OSBORNE, D. e GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação, 1994 [1992].
- PAES DE PAULA, A. P. *Reinventando a democracia: ONGs e movimentos sociais na construção de uma nova gestão pública*. São Paulo, 1998. 134p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – EAESP, FGV.
- \_\_\_\_\_. Tragtenberg revisitado: as inexoráveis harmonias administrativas e a burocracia flexível. *Revista de Administração Pública*, v 36, n.2, p.127-144, mar./abr. 2002.
- \_\_\_\_\_. Tragtenberg e a resistência da crítica: ensino e pesquisa na administração hoje. *Revista de Administração de Empresas, Revista de Administração de Empresas*, v.41, n.3, jul./set, p.77-81, 2001.
- PATTISON, S. *The faith of the managers*. When management becomes religion. London: Cassel, 1997.
- PEARCE, E. The prophet of private profit. *Guardian*, April 19, 1993.
- PERKIN, H. The enterprise culture in historical perspective: birth, life, death – and resurrection? In: HEELAS, P. and MORRIS, P. (eds.) *The values of the enterprise culture: the moral debate*. London: Routledge, 1992.
- PETERS, T. J. Tom Peters’ true confessions. *Fast Company*, n.53, p.78, December, 2001.
- PETERS, T. J. and WATERMAN, R. H. *In search of excellence*. New York: Harper & Brown, 1982.

- POLLIT, C. *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.
- PRADO JR., C. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1994 [1942].
- PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus problemas. *Revista Brasileira de Economia*, v.3, n.3, set., 1949.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1996 [1992].
- RAICHELIS, R. *Esfera pública e Conselhos de Assistência Social*. Caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez Editora, 2000 [1998].
- \_\_\_\_\_. Os Conselhos de Gestão no contexto internacional. Em: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Pólis*, n.37, p. 41-47, 2000.
- RANSON, S. and STEWART, J. *Management for the Public Domain*. Londres: Macmillan Press, 1994.
- RAY, L. A Thatcher export phenomenon? The enterprise culture in Eastern Europe. In: KEAT, R. and ABERCROMBIE, N. *Enterprise Culture*. Routledge: London, 1991.
- REED, M. Organizational theorizing: a historically contested terrain. In: CLEGG, S. R., HARDY, C. and NORD, W. R. (eds.) *Handbook of Organization Studies*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, 1996.
- RELATÓRIO FULTON. *Report on the Committee on the Civil Service 1966-1968*. London: HMSO, 1968.
- REVESZ, B. Redéfinition de l'État et gouvernabilité démocratique. *Cahiers des Ameriques Latines*, n.26, p.75-93, 1997.
- RHODES, R. A. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. 44, n. 4, p. 652-667, September, 1996.
- RICHARDSON, R. As reformas no setor público da Nova Zelândia. Em: BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1998.

- RODRIGUES, F. Avanço da direita ameaça “velha turma” da Terceira Via. *Folha de São Paulo*, p. A4, 24/02/2002.
- RODRIGUES DOS SANTOS, N. Implantação e funcionamento dos Conselhos de Saúde no Brasil. Em: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Pólis*, n.37, p. 15-21, 2000.
- SACHS, I. *Espaços, tempos e estratégias de desenvolvimento*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1996.
- \_\_\_\_\_. O Estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento. A reinvenção solidária e participativa do Estado. Em: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J. e SOLA, L. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999.
- SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena*. Experiências, falas e lutas dos trabalhadores na Grande São Paulo. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SALAMAN, G. *Work organizations, resistance and control*. London: Longman, 1979.
- SALAMAN, G. and THOMPSON, P. *Control and ideology in organization*. Milton Keynes: Open University Press, 1980.
- SANTOS, T. *A teoria da dependência*. Balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SEN, A. O desenvolvimento como expansão de capacidades. *Lua Nova*, n.28/29, p.313-333, 1993.
- SENNET, R. *A corrosão do caráter*. Conseqüências pessoais do trabalho no novo capitalismo. Rio de Janeiro: Record, 1999 [1998].
- SCHWARTZMAN, S. *Bases do Autoritarismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.
- \_\_\_\_\_. A força do novo. Em: SCHWARTZMAN, S. *A redescoberta da cultura*. São Paulo: Edusp/Fapesp, p. 95-125, 1997.
- \_\_\_\_\_. As ciências sociais nos anos 90. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.16, p.51- 59, jul. 1991.

- SCLAR, E. Public Service Privatization: ideology or economics? *Dissent*, p.329-353, Summer, 1994.
- SCOTT, A. Bureaucratic revolutions and free market utopias. *Economy and Society*, v.25, n.1, p.89-110, february, 1996.
- SERRA, J. As desventuras do economicismo: três teses equivocadas sobre a conexão entre autoritarismo e desenvolvimento. Em: COLLIER, D. (org.) *O novo autoritarismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- SILVA, C. C. A. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o Fórum Nacional da Reforma Urbana. Em: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.
- SINGER, P. Mercado e cooperação: um caminho para o socialismo. Em: HADDAD, F. (org.) *Desorganizando o consenso: nove entrevistas com intelectuais à esquerda*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.
- SMITH, J. A. *The idea brokers: think-tanks and the rise of the new policy elite*. New York, Toronto: The Free Press, Macmillan Inc., 1991.
- SOUZA SANTOS, B. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics & Society*, v. 26, n.4, p.461-510, December 1998.
- \_\_\_\_\_. A reinvenção solidária e participativa do Estado. Em: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J. e SOLA, L. *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999.
- SPINK, P. *Reforming the reformers*. The saga of public administrative reform in Latin America 1925-1995. São Paulo, 1998. 331p. Tese (Livre docência em Administração Pública) – EAESP, FGV.
- STAROBINAS, M. Blair é acusado de aderir ao “eixo ultraliberal” europeu. *Folha de São Paulo*, p. A25, 17/03/2002.
- STEFFY, B. e GRIMMES, A. A critical theory of organization science. *Academy of Management Review*, v.11, 322-336, 1985.
- TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. Em: DAGNINO, E. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra, 2002.

- TAYLOR-GOOPY, P. *Welfare*, hierarquia e a nova “direita” na era Thatcher. *Lua Nova*, n.24, p.165-187, set. 1991.
- TEIXEIRA, E. C. Efetividade e eficácia dos Conselhos. Em: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Pólis*, n.37, p. 92-96, 2000a.
- \_\_\_\_\_. Conselhos de Políticas Públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa. Em: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Pólis*, n.37, p. 99-119, 2000.
- TENÓRIO, F. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, v.32, n.5, p.7-23, set./out. 1998.
- \_\_\_\_\_. *Flexibilização organizacional, mito ou realidade?* Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.
- THOMPSON, G. *The political economy of new right*. London: Pinter Publishers, 1990.
- TOLEDO, C.N. Estado Nacional e Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Em: COSTA, S. (org.) *Concepções e Formação do Estado Brasileiro*. São Paulo: Anita Garibaldi, 1999.
- TRAGTENBERG, M. *Burocracia e Ideologia*. São Paulo: Ática, 1974.
- UDEHN, L. *The limits of public choice*. A sociological critique of the economic theory of politics. London: Routledge, 1996.
- VELASCO E CRUZ, S. C. As idéias do poder. Dependência, Globalização, Crise e o Discurso de FHC. *Primeira Versão*, IFCH-UNICAMP, n.77, 1998.
- WALTON, M. *O método Deming de Administração*. Rio de Janeiro: Marques Saraiva, 1989 [1986].
- \_\_\_\_\_. *Método Deming na Prática*. Rio de Janeiro: Campus, 1992 [1990].
- WAHRLICH, B. A reforma administrativa no Brasil: Experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. *Revista de Administração Pública*, v.18, n.1, p.49-59, jan./mar.1984.
- WAINWRIGHT, H. *Uma resposta ao neoliberalismo*. Argumentos para uma nova esquerda. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

- WALSH, J. I. When do ideas matter? Explaining the successes and failures of thatcherite ideas. *Comparative Political Studies*, v. 33, n. 4, p. 483-517, May 2000.
- WAMPLER, B. *Orçamento participativo: os paradoxos de participação e governo em Recife*: [s.n.], 1999.
- WEBER, M. *Economia e Sociedade. Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Volume 2*. Brasília: Editora da UNB, 1999 [1914].
- WILKINSON, A. Empowerment: theory and practice. *Personnel Review*, v.27, n.1, p.40-56, 1998.
- WILKINSON, A., GODFREY, G. and MARCHINGTON, M. Bouquets, Brickbats and Blinkers: Total Quality and Employee involvement. *Organization Studies*, v.18, n.5, p.799-819, 1997.
- WILKINSON, A. and WILMOTT, H. Total Quality: asking critical questions. *Academy of Management Review*, v.20, n.4, p.789-791, 1995.
- WILLMOTT, H. Images and ideal of managerial work. *Journal of Management Studies*, v. 21, n.3, p.349-368, 1984.
- \_\_\_\_\_. Studying managerial work: a critique and a proposal. *Journal of Management Studies*, v. 24, n.3, p.249-270, 1987.
- \_\_\_\_\_. Business process and human resource management. *Personnel Review*, v. 23, n.3, p.34-46, 1994.
- WOOD JR, T. Fordismo, Toyotismo e Volvismo: os caminhos da indústria em busca do tempo perdido. Em: WOOD JR., T. (coord.) *Mudança Organizacional. Aprofundando temas atuais em Administração de Empresas*. São Paulo: Atlas, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Gurus, curandeiros e modismos gerenciais. Gestão empresarial mais leve que o ar*. São Paulo: Atlas, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Organizações espetaculares*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001.
- \_\_\_\_\_. Espírito da época. *Carta Capital*, n.175, p. 41, 06/02/2002.

- WOOD JR, T. e CALDAS, M. Antropofagia organizacional. Em: CALDAS, M. e WOOD JR. (orgs) *Transformação e realidade organizacional*. Uma perspectiva brasileira. São Paulo: Atlas, 1999 [1997].
- WOOD JR, T. e PAES DE PAULA, A. P. Pop-management. Em: ENCONTRO DA ANPAD (Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração), 25, 2001, Campinas. *Anais...* São Paulo, 2001. [CD-Rom: Área temática 13 – Organizações/Comportamento Organizacional].
- \_\_\_\_\_. Pop-management: pesquisa sobre as revistas populares de gestão no Brasil. Em: ENCONTRO DA ANPAD (Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração), 26, 2002, Salvador. *Anais...* Salvador, 2002a. [CD-Rom: Área temática 13 – Organizações/Teoria das Organizações].
- \_\_\_\_\_. Pop-management: contos de paixão, lucro e poder. *Organizações & Sociedade*, v.9, n.24, p. 39-51, mai./ago. 2002b.
- WOOD JR, T.; PAES DE PAULA, A. P. e CALDAS, M. P. Stripping the 'Big Brother': enterprise systems and corporate totalitarianism. In: INTERNATIONAL CONGRESS UNIVERSAL VALUES AND THE FUTURE OF SOCIETY, 2001, São Paulo. *Anais...* São Paulo: International Sociological Association, 2001. p.1-22.
- WOOD JR, T. e URDAN, F. T. Gerenciamento da qualidade total: uma revisão crítica. Em: WOOD JR., T. (coord.) *Mudança Organizacional*. Aprofundando temas atuais em Administração de Empresas. São Paulo: Atlas, 1995.