

# **BASES TEÓRICAS E CONCEITUAIS DA REFORMA DOS ANOS 1990: CRÍTICA DO PARADIGMA GERENCIALISTA**

**FREDERICO LUSTOSA DA COSTA<sup>1</sup>**

**N**O MOMENTO em que o mundo globalizado mergulha em uma crise de grande escala que revela, de forma dramática, os reduzidos graus de liberdade dos Estados nacionais para enfrentá-la, convém revisitar as bases teóricas e conceituais da reforma gerencial. Trata-se de fazer, com o necessário recuo temporal, a crítica do paradigma que inspirou quase todos os processos de mudança institucional que tiveram lugar, a partir dos anos 1980, e intensificaram-se sobretudo no Brasil, nos anos 1990.

Este trabalho pretende oferecer uma modesta contribuição nesse sentido. Consiste numa apresentação crítica dos pressupostos teóricos, conceituais e, mesmo, ideológicos que estão na base das práticas reformistas — o argumento liberal, o neoinstitucionalismo, a Teoria da Escolha Racional e a *New Public Management*.

O trabalho toma como pressuposto que a Reforma do Estado é uma questão eminentemente política, de escolha coletiva, pois tem implicações “tanto para a estrutura do Estado, enquanto instituição de coordenação do conjunto social, como para os cidadãos, objeto e sujeito detentores da legitimação do papel e dos objetivos da administração pública num regime democrático” (Mozzicafreddo & Gomes, 2001, p. XII).

A política, com sua lógica própria, deve se manter no centro de qualquer discussão sobre reforma. “A questão que se coloca é a de ter

---

<sup>1</sup> Professor-titular da Escola Brasileira de Administração Pública (Ebape) da Fundação Getúlio Vargas.

uma melhor administração pública para servir os objetivos do sistema político democrático baseado na cidadania, e não a de ter um sistema político que sirva às necessidades de gestão da administração pública” (Ibidem, p. 18).

Assim, a Reforma não pode ser tratada como uma questão eminentemente técnica, desvinculada dos compromissos das forças políticas da sociedade e dos interesses que se apresentam na arena do Estado, vale dizer, sem consequências políticas importantes. A reforma do Estado suscita questões de natureza distributiva e, portanto, conflitos de interesses entre diferentes grupos sociais. Não há solução técnica para problemas políticos.

O trabalho parte do geral para o particular; dos pressupostos político-ideológicos para as grandes matrizes teóricas; das metateorias às teorias de médio alcance e suas aplicações particulares; das representações coletivas às práticas administrativas. Trata-se de fazer a genealogia da reforma gerencial, identificando sua inspiração política, sua filiação teórica, seu quadro conceitual e seus desdobramentos práticos.

### **Gênese do paradigma**

A proposta de reforma do Estado, no Brasil e na América Latina, nasceu de um contexto econômico-social e político que conflagrou todo o capitalismo globalizado. Com efeito, no início dos anos 1980, o mundo ocidental conheceu uma profunda mudança político-ideológica — a eleição de governos conservadores, sob a liderança de Margareth Thatcher, em 1979, na Grã-Bretanha, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, em 1980. A vitória dos conservadores foi uma resposta à crise do Estado de Bem-Estar que começara a se configurar na década anterior por conta do esgotamento do modelo de desenvolvimento do capitalismo avançado (Lipietz, 1991, p. 28). Em face da conjuntura adversa, os dois governos elegeram, como um dos principais itens de suas agendas neoliberais, justamente, a reforma do Estado. Esse ponto ganhava centralidade em função do diagnóstico que os economistas liberais faziam da crise econômica que se configurara na segunda metade dos anos 1970.

Dito de forma simplificada, seu argumento partia do pressuposto de que o modelo de *welfare*, esgotado em suas potencialidades de reprodução e crescimento, gerava demandas crescentes da sociedade. A satisfação dessas novas necessidades levava ao crescimento desordenado do aparelho de

Estado, impondo custos crescentes aos contribuintes, sem lhes oferecer, em troca, em quantidade e qualidade, os serviços de que necessitavam. O aumento das despesas com o financiamento dessa máquina requeria a cobrança de impostos cada vez mais elevados. A tributação excessiva inibia a iniciativa privada e reduzia o crescimento das atividades produtivas. Com um déficit menor, seria possível cobrar menos impostos e colocar mais dinheiro em circulação no mercado, gerando novos investimentos e novos empregos.<sup>2</sup>

De acordo com esse ponto de vista, é preferível que os indivíduos tenham uma renda disponível mais elevada e possam consumir os serviços que lhe convierem, sem tudo esperar do Estado. Ao invés de usar fundos públicos para pagar seguro-desemprego, convém reduzir impostos e estimular a livre-iniciativa, geradora de oportunidades de trabalho. No lugar do *welfare*, deve-se viver no mundo do *workfare*.

Houve uma série de iniciativas comuns aos governos britânico e norte-americano durante este período, logo imitadas em outros países, especialmente, na Nova Zelândia e na Austrália, até serem inseridas no receituário dos organismos internacionais e nas agendas políticas da maior parte das nações desenvolvidas ou em desenvolvimento. Constituíam parcela substantiva do programa que se convencionou chamar de *Consenso de Washington*.<sup>3</sup>

Embora seja possível distinguir diferenças de ênfase em cada um dos processos de reforma do Estado, em função de características políticas e institucionais peculiares, há um relevante número de elementos comuns a essas reformas, entre os quais a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) destacou:

- limitação das dimensões do setor público;
- privatização;
- comercialização ou corporatização de órgãos públicos;
- descentralização para governos subnacionais;

---

<sup>2</sup> Esse diagnóstico simplificado corresponde ao que se tem caracterizado na ciência política como crise de governabilidade. Uma breve sistematização dos diversos aspectos da governabilidade e da crise que lhe acomete está em Bobbio et al. (1995, pp. 547-53). O conceito de crise fiscal e suas diversas interpretações são discutidos em Bresser Pereira (1996, pp. 43-56).

<sup>3</sup> Definidas as causas da crise como a indisciplina fiscal, o excessivo intervencionismo, através de empresas e subsídios, e as restrições ao comércio externo, o *Consenso de Washington* propugnava “o ajuste fiscal, objetivando eliminar o déficit público; as reformas estruturais orientadas para o mercado (especialmente a liberação comercial e a privatização) destinadas a desregular a economia e reduzir o aparelho do Estado; e uma redução limitada da dívida externa” (Ibidem, p. 45).

- descentralização no governo central;
- uso de mecanismos típicos de mercado;
- novas atribuições aos órgãos da administração central;
- outras iniciativas de reestruturação ou racionalização (apud Kettl, 1998, p. 78).

A recorrência no uso dessas recomendações permitiria caracterizar a emergência de um novo paradigma em Administração Pública, rotulado de modelo gerencialista ou *New Public Management*, cujas principais tendências seriam:

- descentralização administrativa e política;
- devolução de funções e autonomia ao mercado e a sociedade;
- flexibilização da gestão, especialmente nas áreas de pessoal, suprimentos, orçamento e finanças;
- ênfase na qualidade dos processos e dos resultados;
- preocupação com a eficiência e a redução dos custos;
- busca de maior transparência nos procedimentos e de aumento do controle social sobre a formulação, execução e avaliação das políticas, programas e projetos (Ormond & Löfler, 1999, p. 70).

#### *Bases Teóricas do Novo Gerencialismo*

Esse modelo de intervenção não nasceu apenas das cabeças bem-pensantes do neoconservadorismo ou do neoliberalismo que inspiraram as plataformas políticas do thatcherismo ou da *reaganomics* nem da prática dos burocratas a serviço de um e outra, ou dos organismos internacionais que seguiram seus preceitos. É fruto de longa maturação de ideias que germinavam nos meios acadêmicos desde os anos 1950. É a aplicação ao mundo da gestão pública de “ganhos teóricos” da nova Economia Política e da Ciência Política. Traduzidos em políticas de gestão pública, esses “avanços” ganham conteúdo ideológico, constituindo opções normativas muitas vezes identificadas com posições partidárias. Pretendendo-se como programa pragmático, o receituário das reformas administrativas do Novo Gerencialismo é tributário das heranças da Nova Economia Institucional (ou Neoinstitucionalismo econômico), da Teoria da Escolha Racional e de sua aplicação no esquema Agente  $x$  Principal, abordagens que, muitas vezes, se justapõem, se complementam e, até mesmo, se confundem. A Teoria da Escolha Racional é vista como uma variedade de Neoinstitucionalismo, sobretudo no campo da ciência política. O Paradigma Agente  $x$  Principal

é, por sua vez, uma aplicação da nova Economia Institucional ao estudo das relações contratuais subjacentes às trocas econômicas ou políticas. A *New Public Management* vale-se dos pressupostos teóricos de uma e outra para afirmar seu programa “pragmático”.

Albert Hirschman (1973) lembrou, certa vez, que os economistas sempre invejaram a capacidade de formalização e modelização da física teórica e buscaram se igualar aos mais requintados cientistas da mecânica. Hoje, pode-se dizer que, desde os anos 1950, os cientistas políticos passaram a invejar os economistas e buscar igualá-los na mesma tentativa de formalização matemática do comportamento dos agentes políticos. De um lado, os economistas voltaram a reconhecer o caráter político das questões de produção, distribuição e formação de preços, invadindo a seara da ciência política. De outro, os cientistas políticos passaram a utilizar os pressupostos da racionalidade econômica e o instrumental matemático da economia para estudar o comportamento político dos indivíduos. Tratava-se de assumir, num e noutro caso, a lógica do individualismo metodológico. Quer dizer, buscar as possíveis articulações entre as preferências individuais e as decisões coletivas; o fundamento micro (individual) dos macroprocessos sociais.

#### *Neoinstitucionalismos*

O termo institucionalismo pode designar uma série de perspectivas teóricas bem diferentes em Economia, Ciência Política e Sociologia (Kaufman, 1998). No campo da Economia, adotou-se a denominação “Nova Economia Institucional” para distinguir o Neoinstitucionalismo do Institucionalismo clássico presente em formulações de Veblen (1992) e Schumpeter (1965). Esses autores punham as instituições no centro da discussão sobre o funcionamento da economia e dos mercados. Veblen, aliás, opunha-se, frontalmente, ao paradigma racionalista da Economia clássica, contrapondo à racionalidade do *homo oeconomicus* os costumes, as convenções e às instituições como determinantes do comportamento econômico. Era essa a variável institucional que permitia compreender e explicar as transformações do sistema econômico. Embora tenha se tornado bastante influente no início do século XX, o pensamento de Veblen não chegou a se firmar como uma teoria capaz de rivalizar com a economia neoclássica, por lhe faltarem o instrumental analítico próprio do empiricismo emergente e as pretensões a generalizações trans-históricas e supralocais.

No campo da Ciência Política, embora se possa reconhecer, também, diferentes variedades de Institucionalismo, tende a prevalecer a identificação entre Neoinstitucionalismo e Escolha Racional. Entretanto, subsiste a perspectiva do Institucionalismo Histórico e ganha crescente interesse uma terceira vertente que busca conciliar as duas abordagens anteriores. Poder-se-ia dizer que esses três Neoinstitucionalismos privilegiam diferentes tipos de racionalidades — a racionalidade econômica da escolha racional; a racionalidade política do Institucionalismo histórico; e a racionalidade, sociologicamente, limitada do Institucionalismo “sócio-histórico”.<sup>4</sup>

Essa terceira expressão do Neoinstitucionalismo em Política, de certa forma, se confunde com o Institucionalismo sociológico. Embora o pensamento clássico da Sociologia sempre tenha privilegiado as macroestruturas institucionais da sociedade — linguagens, sistema de valores, instituições políticas, aparato normativo —, a temática das instituições ficava em segundo plano e não contemplava as pequenas coletividades e arranjos organizacionais. Hoje, o Neoinstitucionalismo sociológico chama atenção para a “identidade dos atores e a maneira pela qual suas preferências são formadas” (Kaufman, *op. cit.*, p. 45) e valoriza o papel dos atores situados em espaços intermediários, entre o Estado e o mercado. A Sociologia Institucional destaca a singularidades das experiências sociais de cada Nação, mostrando como as instituições diferenciam-se segundo os contextos sociais em que sejam implementadas.

Essa perspectiva, também, apresenta-se como uma vertente da Sociologia das Organizações ou da própria Teoria das Organizações. É, a partir dos anos 1950, com o crescimento do número, da variedade e da complexidade das organizações, que aumenta o interesse por esses objetos, não apenas como unidade de produção e espaços de socialização, mas também como estruturas de mediação entre os indivíduos e a sociedade. No contexto da teorização proposta por Selznick (1972), as instituições são um tipo especial de organizações. Enquanto estas constituem “um instrumento técnico para a mobilização das energias humanas, visando uma finalidade já estabelecida” (p. 5), vale dizer, são transitórias e autorreferentes; aquelas “são o produto natural das pressões e necessidades sociais — um organismo adaptável e receptivo” (*Ibidem*), isto é, afirmam valores e obtêm reconhecimento independente dos produtos que realizam. Uma das

---

<sup>3</sup> Análises detalhadas dessas diferentes versões do Neoinstitucionalismo podem ser encontradas em Kato (1996) e Hall & Taylor (2003).

tarefas desse Institucionalismo é, pois, compreender o processo de institucionalização, ou seja, a transformação de organizações em instituições.

Já o Neoinstitucionalismo sociológico (e organizacional) surge como uma resposta à crise do paradigma estrutural-funcionalista e das concepções racionalistas que orientavam a Teoria das Organizações. Valendo-se das contribuições da abordagem contingencial, que destacava o papel desempenhado pelo ambiente no desenho da estrutura e no funcionamento das organizações, a abordagem institucionalista sublinha o papel das normas e instituições na dinâmica do ambiente e o potencial de conflito que possa surgir na afirmação das normas.

#### *Nova Economia Institucional*

Esta secção está particularmente interessada no Neoinstitucionalismo econômico que teve influência mais direta sobre as propostas de reforma do Estado. Ele, também, tem origem nos anos 1950, quando surgem os primeiros estudos sobre a determinação da propriedade de alguns bens e sobre os custos de transação. É a partir do trabalho de Douglas North (1990), desde os anos sessenta, que se configura o interesse pelas instituições enquanto categoria de análise econômica e base de um modelo explicativo do desempenho econômico. As instituições são definidas como regras formais ou constrangimentos informais que moldam a interação humana e estabelecem incentivos. Elas servem para reduzir as incertezas e os custos de transação. Já as organizações atuam para atingir diversos objetivos, de caráter político, econômico, social e educacional. Numa analogia esportiva, frequentemente, utilizada, as instituições seriam as regras do jogo e as organizações os diversos times que participam do jogo social.

O conceito-chave do modelo de North é a incerteza. É ela que está na base do mau funcionamento das transações econômicas, gerando situações de imperfeição de informação entre os agentes, impedindo-os de atingir soluções ótimas, a partir de suas decisões. Derivados do conceito de incerteza surgem os custos de transação. A dificuldade de conhecer o objeto da transação, quer dizer, a qualidade do produto antes do seu recebimento pelo comprador, e a incerteza sobre a propriedade do bem a ser trocado, geram custos elevados para os agentes, respectivamente custos de *measurement* e custos de *enforcement*. As instituições permitem reduzir as incertezas e os custos de transação, pois substituem os inúmeros contratos que teriam de ser celebrados para suprir a falta de informação, tornando

impossível o funcionamento do mercado. São elas que oferecem os estímulos para o surgimento das organizações produtoras de bens e serviços, materiais e simbólicos. É a interação entre instituições, organizações e recursos econômicos que define os custos de transação e os custos de transformação da matriz institucional, responsável pelo desempenho econômico da sociedade (Gala, 2003).

Outra vertente do Neoinstitucionalismo econômico enfatiza a questão dos direitos de propriedade, fonte de incerteza geradora de custos de *enforcement*, conforme já indicado na teoria de North.

### *Teoria da escolha racional*

Embora também nascida no espaço de reflexão da teoria econômica, a Teoria da Escolha Racional (TER) ou Escolha Pública (*Public Choice*) está definitivamente incorporada ao acervo de conhecimentos da ciência política. Hoje em dia, constitui o *mainstream* do mundo acadêmico americano e de muitas outras partes do mundo. De todas as perspectivas teóricas estudadas, essa é a que mais, explicitamente, assume os pressupostos da racionalidade econômica e pode mesmo ser definida como uma espécie de análise econômica da política.

A TER estuda os processos de decisão política numa democracia. É uma variante da Teoria do Consumidor da Economia Neoclássica. Ela parte do mesmo pressuposto da racionalidade econômica, ou seja, de que os indivíduos agem racionalmente no sentido de maximizar (ou otimizar, segundo o paradigma da racionalidade limitada de Simon) a utilidade de suas escolhas por bens e serviços (economia) ou partidos e candidatos (política). O princípio da racionalidade funda-se na lógica do individualismo possessivo do comportamento egoístico que está na base da prosperidade, segundo o raciocínio fundador de Adam Smith. Não há nisso um julgamento moral. Indivíduos, políticos, burocratas, empresários, partidos e o próprio governo (ou quem o representa) agem em função de seus próprios interesses. Em suma, a “Teoria da Escolha Pública consiste na aplicação da Teoria Microeconômica Neoclássica à análise das instituições e dos fenômenos políticos” (Pardo, 1984, p. 24). Nesse sentido, trata-se de estudar o setor público não de forma agregada como faz a macroeconomia, mas a partir do comportamento individual dos agentes que o integram (Ibidem, p. 21).

Além dos supostos da racionalidade econômica e do interesse próprio, mas ainda dentro do paradigma do individualismo metodológico, a



Escolha Racional também considera que apenas os indivíduos tomam decisões. A sociedade, o Estado e o governo como tais não têm preferências. A escolha pública é a agregação de preferências individuais.

O terceiro pressuposto importante é a ideia de que os indivíduos que participam de decisões coletivas são as mesmas pessoas que participam do mercado. As que entram na cabine de votação são as mesmas que vão ao supermercado. Quer dizer, esses sujeitos agem com as mesmas motivações e respondem aos mesmos estímulos. Ambos buscam o melhor para si e para suas famílias. O mesmo vale para os políticos e burocratas, que são também consumidores e votantes.

Finalmente, a Escolha Racional sublinha a existência de estreitas relações entre os processos econômicos e os processos institucionais e políticos. Nesse caso, toma um pressuposto do Institucionalismo como um todo, a ideia de que as instituições condicionam os comportamentos públicos e privados dos indivíduos, sobretudo, em sistemas econômicos complexos, onde o Estado detém forte poder de regulação e grande capacidade de alocação de recursos.

Esses pressupostos permitem distinguir dois grandes campos de estudo no âmbito da TER. De um lado, o estudo da agregação de preferências e da decisão coletiva (escolha pública), o que corresponde ao ponto de vista da demanda por bens públicos. São os trabalhos relacionados com os sistemas eleitorais, as formas de votação, a formação de maiorias, o processo legislativo (Economia Constitucional), as ações coletivas. De outro, o estudo do desenho e do funcionamento das instituições, o funcionamento da burocracia e os sistemas de regulação, o que corresponde ao ponto de vista da oferta de bens públicos, contemplando trabalhos sobre os três pilares do Estado Nacional (Executivo, Legislativo e Judiciário), os partidos políticos, os grupos de pressão, a burocracia e outras estruturas organizativas que alocam recursos, poderes e valores.

A TER tem tido grande influência nos estudos relacionados com análises de políticas públicas, gerando sua própria teoria da burocracia ou do comportamento dos burocratas. Segundo essa abordagem, como eles agem racionalmente motivados pelo interesse próprio, adotam atitudes estratégicas e oportunistas para atingir seus objetivos, que compõem uma função de utilidade definida quanto a salários, poder, prestígio, benefícios indiretos e perspectivas de promoção. A obtenção dessas vantagens e sua ampliação estão relacionadas com o tamanho do orçamento. Assim, seu

comportamento típico está orientado para maximizá-lo. Como os burocratas são agentes que têm informação privilegiada sobre a estrutura de cursos e a composição do orçamento, eles, supostamente, levam vantagem na relação institucional com os legisladores. Forma-se um Modelo de Política Burocrática, no qual as decisões e ações são os resultados de um jogo político praticado entre diversos atores individuais, que fazem diferentes leituras da realidade, percebem aspectos parciais das questões e defendem interesses individuais ou corporativos, estabelecendo, pela barganha, relações de “compromissos, coalizão, competição” ou confusão (Niskanen, 1971).

### *Agente x Principal*

A mesma perspectiva é adotada na abordagem Agente x Principal. Mais uma vez, retoma-se um dos aspectos centrais do Neoinstitucionalismo e da escolha racional — a ideia, já referida, de que o mercado será tanto mais eficiente quanto o Estado for capaz de desenhar instituições que reduzam as incertezas e os custos de transação entre os agentes econômicos. Em toda relação econômica, há um contratante (principal) e um provedor de bens ou serviços (agente). Ao contratar um serviço, o principal desconhece o processo de trabalho envolvido na sua realização e os custos, no tocante a tempo e dinheiro. Ao receber o bem ou o serviço, o principal paga um determinado valor requerido pelo agente e vai embora. Pode ficar satisfeito ou não. Em resumo, o modelo Agente x Principal pretende compreender como o indivíduo, o principal (o empregador, por exemplo) pode projetar um sistema de compensação (um contrato) que motive outro indivíduo (seu agente, no caso, o empregado), a agir em nome de seus interesses (Stiglitz, 1987, p. 966).

Quem contrata um agente, espera que trabalhe em favor de seus interesses, mas sabe que ele age, também, visando a seu próprio proveito. O problema surge quando existem informações imperfeitas, com relação à forma como o agente agiu ou deveria ter agido. De fato, em qualquer relação desse tipo, o agente sempre tem informações que o principal não pode conhecer diretamente e a única coisa que ele pode fazer é premiá-lo ou puni-lo.

Relações em que há assimetria de informação podem ocorrer tanto no plano econômico quanto no plano político. No primeiro caso, como

indicado acima, ela se dá entre fornecedores e consumidores, investidores e empresários, empregadores e empregados. No segundo, podem acontecer entre cidadãos-eleitores e representantes, legisladores e dirigentes eleitos e entre governantes e burocratas. Podem ocorrer ainda relações da mesma natureza entre o governo e os agentes privados, conformando a intervenção do Estado no domínio econômico. Dessa forma, a perspectiva Agente  $\times$  Principal suscita questões relativas ao funcionamento do mercado, à representação política, à *accountability* e à regulação.

O desafio proposto pela teoria é desenhar instituições que estruturem essas relações, de sorte que favoreça o bom funcionamento da democracia, do Estado e da economia, reduzindo os custos de transação. Para contribuir para a sua superação, Adam Przeworski (1998) construiu um modelo simplificado que considera “apenas três classes dessas relações: (1) entre governos (políticos e burocratas) e agentes econômicos privados; (2) entre políticos eleitos e burocratas nomeados; e (3) entre cidadãos e políticos eleitos” (p. 46).

Entre o governo (principal) e os agentes econômicos privados, há uma relação de regulação. O principal “define a estrutura de incentivos para os agentes privados, exercendo o poder de coerção legitimado pela lei: obriga por lei a prática de algumas ações ou as proíbe, e pode alterar os preços relativos através do sistema fiscal” (Ibidem, p. 47). No caso, o desenho institucional deve buscar um tipo de intervenção que assegure ao governo alguma informação sobre os agentes privados, os instrumentos legais e fiscais para regular e as condições para o estabelecimento de compromissos estáveis; tudo isso é claro, no contexto da boa governança democrática.

Entre políticos e burocratas, estabelece-se uma relação de *accountability*. O governo delega à burocracia uma parte de suas funções de regulação, as tarefas de fiscalização e o poder de polícia, que são exercidos com grande discricção. No desempenho dessas atribuições, os objetivos dos burocratas, nem sempre, coincidem com os dos políticos eleitos nem com os dos cidadãos que os elegeram. Um dos complicadores adicionais, nesse tipo de relação, é que na administração pública há mais dificuldade de avaliar indivíduos, equipes e unidades administrativas e, em contrapartida, estabelecer incentivos. Isso faz com que os controles se fixem sobre o cumprimento de normas, regras e tradições internas. Segundo Przeworski, o desenho institucional deve buscar superar essa limitação através da

formulação de contratos adequados, que criem incentivos por meio de níveis salariais elevados, planos de carreira atraentes e sistemas de monitoramento que permitam o estabelecimento de sanções; de processos seletivos que recrutem agentes de alto desempenho; de fiscalização institucional sobre os agentes; de prestação concorrente através de múltiplos agentes e supervisão cruzada através de múltiplos principais; de competição entre agências públicas e privadas; e de estratégias de descentralização (Ibidem, pp. 55-7).

Por último, o que caracteriza a relação entre cidadãos-eleitores (principais) e políticos eleitos (agentes) é a representação. Nessa situação, o desenho institucional deve criar condições e mecanismos para que os cidadãos possam induzir “os políticos a melhorar seu [. . .] bem-estar, em vez de perseguir seus próprios interesses mancomunados com a burocracia ou com interesses particulares” (Ibidem, p. 59). Neste caso, a maior dificuldade está relacionada à complexidade da relação, uma vez que são os agentes que fixam as regras a que os principais devem obedecer. Dessa posição privilegiada, os políticos podem encontrar mais estímulos para defender interesses particularistas (individuais, corporativos ou de grupos preferenciais) do que zelar pelo bem-estar de seus eleitores. Coloca-se aí o problema da natureza da representação (mandato livre ou mandato interativo) e das condições de renovação ou impedimento. O desafio, nesse caso, é encontrar formas de responsabilizar os políticos e estabelecer sanções adicionais à não reeleição. Entre as modalidades de controle sugeridas por Przeworski, estão: a individualização da responsabilidade pelo desempenho do governo; a possibilidade de destituir do governo os partidos responsáveis por mau desempenho; o estabelecimento de incentivos para que os políticos queiram ser reeleitos; e a criação de instrumentos institucionais para recompensar e punir os governos pelos resultados que produzem em diferentes domínios (Ibidem, pp. 62-3).

No contexto da reforma do Estado, a discussão sobre as relações agente  $x$  principal se aplica à busca de arranjos institucionais para tornar mais efetivos o controle legislativo, a tutela ou supervisão ministerial, a regulação das atividades econômicas e a *accountability*.

### *New public management*

Por pragmatismo, questões de natureza argumentativa ou por mera conveniência política, os adeptos da *New Public Management* (NPM) procuram negar que são tributários da influência direta do Neoinstitucionalismo,

da Escolha Racional e da perspectiva Agente  $x$  Principal.<sup>5</sup> Esse movimento pretende-se nascido de casos de sucesso (*best practices*) de países que empreenderam reformas administrativas nos anos 1980. Seria uma espécie de prática teorizada<sup>6</sup> (Sfez, 1992), construída pela “teorização” acrítica da experiência, a partir do pensamento dominante. Aparenta ter caráter pragmático, quer dizer, não ter conteúdo ideológico. Os gerencialistas evitam, assim, que seus argumentos possam sofrer as mesmas críticas dirigidas aos neoinstitucionalismos. Também, tentam desvincular-se de qualquer filiação política, podendo seus princípios ser aplicados por conservadores, liberais e progressistas (trabalhistas ou social-democratas). Servem, igualmente, ao neoliberalismo, à terceira via ou à governança progressista, pois propugnam soluções “racionalis”, ditadas por critérios eminentemente técnicos (Peixoto, 2000).

É verdade que a NPM tem fortes referências no acervo de conhecimentos mais recentes da teoria administrativa e, em particular, do gerencialismo. Antes de explicitar os pressupostos neoinstitucionalistas e a ascendência gerencialista da *New Public Management*, convém identificar suas matrizes ideológicas e o conteúdo das reformas e práticas que prescreve.

É sobejamente reconhecido que as reformas e práticas identificadas com a NPM foram, inicialmente, propostas e implementadas pelo governo conservador de Margareth Thatcher. Desde os anos 1970, o partido conservador inglês vinha construindo uma plataforma de governo para enfrentar a crise que então se configurava. Para tanto, apoiava-se nas ideias de Friedrich August von Hayek e, subsidiariamente, Milton Friedman,

---

<sup>5</sup> Um exemplo claro de negação da herança neoinstitucionalista está presente nos trabalhos de Bresser Pereira, onde, embora a essência do modelo de Administração Gerencial (sua peculiar tradução da *New Public Management*) seja muito identificada com a perspectiva utilitarista, abundam referências críticas a todas essas matrizes conceituais. O contorcionismo de Bresser Pereira ora afirmando postulados da Escolha Racional, ora negando as bases teóricas do Neoliberalismo, é denunciado em Andrews & Kouzmin (1998).

<sup>6</sup> No esforço de desconstrução do que chama de ideologia da decisão, Lucien Sfez (1992, pp. 32-4) identificou três níveis de resistência à formulação de uma crítica (teórica) ou de uma nova teoria — a pré-teoria, a prática e a prática teorizada. A pré-teoria se reporta a esquemas de pensar já estabelecidos, a representações do mundo e de seus objetos construídas a partir da “sabedoria” de muitas gerações. A prática oferece à reflexão os dados da experiência imediata que mostram “como as coisas realmente funcionam”, atualizando as representações propostas pela pré-teoria. A prática teorizada se refere a uma tentativa particular de superação de um *obstáculo epistemológico* (Bachelard, 1996) ao progresso científico que ameaça de ruptura todo um sistema de conhecimentos. O pensamento dominante “teoriza” acriticamente a prática vigente, deslocando a questão embaraçosa, ou mesmo, evitando-a. São exemplos de prática teorizada, as tipologias que classificam as situações “existentes”, as análises minuciosas de aspectos menores da realidade, os planos que propõem “soluções óbvias para problemas evidentes” (Brito, 1978) e parte significativa da produção intelectual tecnocrática.

economistas fundadores da perspectiva neoliberal que, na Inglaterra, eram veiculadas primeiro por meio do Institute of Economics Affairs, criado em 1955, e, mais tarde, do Centre for Policy Studies e do Adam Smith Institute. Esses institutos funcionavam como um *think tanks* do Partido Conservador e, a partir dos anos 1960, centraram seu trabalho na crítica ao modelo de intervenção social-democrata e na formulação de um programa baseado nas premissas do livre-mercado e do neoliberalismo. Esse programa desdobrou-se em políticas setoriais que, em muitos casos, acabaram sendo implementadas no primeiro governo de Margareth Thatcher (1979-1987). De início, foram tomadas medidas de caráter liberalizante e cunho monetarista, mas logo vieram os *Next Steps*, contemplando “medidas organizativas e administrativas” que deram as seguintes características à nova administração pública:

- descentralização do aparelho de Estado, que separou as atividades de planejamento e execução do governo e transformou as políticas públicas em monopólio dos ministérios;
- privatização das estatais;
- terceirização dos serviços públicos;
- regulação estatal das atividades públicas conduzidas pelo setor privado;
- uso de ideias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado” (Paula, 2005, p. 47).

Programas semelhantes foram implantados, a partir de 1984, em países da órbita de influência do antigo Império Britânico, como a Austrália, a Nova Zelândia e, em menor medida, o Canadá. Note-se que, nos dois primeiros casos, esses países iniciaram suas reformas sob governos trabalhistas, mudanças que foram aprofundadas mais tarde pelos governos conservadores que os sucederam. Os projetos de reforma seguem um ciclo próximo ao inglês, passando por medidas de caráter liberalizante, busca de aumento da eficiência, reforma patrimonial, melhoria da qualidade dos serviços públicos, aumento da transparência e da *accountablility* (Ibidem, pp. 48-51 e Abrucio, 1998).

A Inglaterra sofreu uma alternância, em sentido contrário, passando da mão dos conservadores para a dos trabalhistas em 1997. O governo de Tony Blair persistiu com a mesma política de gestão pública adotada pelos conservadores, combinando economia de livre-mercado, regulação estatal e terceirização de serviços sociais. Para sustentar ideológica e conceitual-

mente, a deriva neoliberal do trabalhismo, Blair foi buscar na terceira via os argumentos de que precisava para eleger o mercado como força progressista. Anthony Giddens (1999) é o principal teórico do liberalismo social. Crítico do socialismo como forma de administração econômica e organização social e política e da própria social-democracia pelo seu caráter paternalista, ele defende o livre-mercado, o individualismo e a globalização. Seu argumento, como o dos liberais, coloca a liberdade no centro da sua construção teórica. Proclama os valores da igualdade, da liberdade com autonomia, dos direitos com responsabilidade e da autoridade apoiada na democracia. Isso implica a adoção de políticas que promovam a igualdade de oportunidades, a focalização da assistência social, da promoção das capacidades individuais e da emancipação dos sujeitos, da valorização da autonomia e do estímulo à participação.

Os Estados Unidos têm uma tradição liberal mais consolidada, sem que o partido democrata nunca tenha chegado a se afirmar como uma força política progressista à semelhança de trabalhistas e social-democratas europeus. O liberalismo é mais do que uma ideologia dominante; é um modo de vida, o *american way of life*. A própria palavra *liberal* não designa o sistema ou o indivíduo que adota e proclama o primado da livre-iniciativa e as virtudes do automatismo do mercado — tem para os americanos o sentido de progressista. Ainda assim, o neoliberalismo teve em Milton Friedman o seu principal ideólogo, que inspirou o trabalho de vários *think tanks* já existentes, como Hoover Institution, o American Interprice Institute e o Heritage Foundation.

Nesse contexto, a eleição de Ronald Reagan, em 1980, parecia, apenas, mais uma etapa no processo de alternância no poder dos dois maiores partidos americanos. Não havia grandes reformas a realizar no sentido da liberalização de mercados e da privatização de empresas estatais. Os Estados Unidos, ainda, são a economia mais aberta do mundo. O setor produtivo estatal, quando existente, está, em grande parte, nas mãos dos governos estaduais. As reformas orientadas no sentido da desestatização consistiam nas tentativas de eliminação de subsídios, nos cortes em gastos e investimentos sociais e, sobretudo, na desregulamentação da economia, eliminando normas e regulamentos que inibiam a competição e protegiam mercados específicos. Embora o monetarismo tenha se erigido como dogma da política econômica, o governo tinha um programa de investimentos militares que gerou déficits crescentes e aumentou significativamente a dívida

interna. A grande frente de batalha do governo americano deu-se no plano ideológico, onde alcançou vitórias sucessivas, conseguindo utilizar sua influência para impor o ideário liberal e o programa de reformas, nele inspirado, a todos os organismos internacionais em que têm assento.

Por outro lado, a administração pública americana parecia ser mais permeável à adoção de métodos de gestão das empresas privadas. Em muitos estados e municípios, surgiram centenas de experiências de flexibilização e inovação em gestão pública que configuravam a incorporação ao governo da ideologia do gerencialismo (*management*). Algumas dessas iniciativas foram relatadas, analisadas e sistematizadas por David Osborne & Ted Gaebler (1997) em *Reinventando o governo*, livro que, imediatamente, se tornou um *best-seller*. A reinvenção do governo compreendia a adoção de uma série de princípios capazes de torná-lo catalisador, pertencente à comunidade, responsável, competitivo, orientado por missões, avaliado por resultados, voltado para as necessidades dos clientes, empreendedor, preventivo, descentralizado e orientado para o mercado. Todos esses princípios identificam-se com o programa da NPM, que buscava fazer o governo funcionar melhor, custar menos e obter resultados.

Foi, no governo democrata de Bill Clinton, que essas ideias foram incorporadas ao cotidiano da administração pública. Ao assumir, Clinton entregou ao vice-presidente Al Gore a tarefa de coordenar um programa de reformas, com a adoção de novas práticas gerenciais que ficou conhecido como *National Performances Review*. Esse programa adotou uma série de medidas destinadas a dar flexibilidade e autonomia às agências, sobretudo em matéria orçamentária e financeira, estabelecendo em troca mecanismos de planificação, contratualização, avaliação e responsabilização (<http://govinfo.library.unt.edu/npr/whowear>).

A NPM também foi tributário de todas as inovações introduzidas no campo da gestão empresarial, a partir da reestruturação produtiva caracterizada pelo pós-fordismo. Alterações no planejamento da produção, com a adoção do *just in time* e da cadeia de suprimentos (*supply chain management*), e, nas técnicas gerenciais, com o uso de métodos “japoneses” e das estratégias de *down sizing* e reengenharia de *bench marking*, a ênfase na qualidade e os novos modelos de financiamento, aumentando a eficiência do setor privado, também influenciaram a NPM.

Dado o contexto político-ideológico do qual emerge, em que consiste a *New Public Management*? Pelo que foi dito até agora, a NPM pode



aparecer, ao mesmo tempo, como um movimento de renovação da administração pública, de caráter pragmático, como uma ideologia a serviço do mercado e da livre-iniciativa ou como uma filosofia administrativa. Discernir sobre essas diferenças é um exercício complicado e nem sempre exitoso, porque a própria Administração Pública apresenta-se aos estudiosos não só como teoria, como técnica e como prática, mas também como a forma simbólica de uma ideologia racionalizadora que, muitas vezes, em nome da eficiência, faz valer prática por técnica, técnica por teoria e teoria por ideologia. Ou vice-versa. Por outro lado, se as teorias (administrativas) são subjacentes às práticas, essas práticas engendram realidades sociais novas que cabe às teorias explicar (Lustosa da Costa, 2004).

Embora desenvolva uma extensa análise da literatura sobre a NPM, tomando como um argumento administrativo, apoiado em ensinamentos doutrinários sobre o desenho organizacional do governo e em valores administrativos, e como uma filosofia administrativa aceita, Barzelay (2001) lembra que, na origem, trata-se de um “dispositivo conceitual inventado com o propósito de estruturar a discussão acadêmica sobre as mudanças contemporâneas na organização e no gerenciamento do ramo executivo do governo” (p. 2). Reúne, assim, “uma coleção de ideias, crenças e valores emprestados de diferentes escolas do pensamento e de diferentes correntes administrativas, das quais a mais fundamental é a administração em si mesmo” (Hernandez, 1999, p. 11).

Essas ideias e crenças a respeito do Estado, do governo e da administração pública se orientam pela primazia dos valores da livre-iniciativa e do mercado na produção, circulação e distribuição da riqueza, com todas as consequências práticas, teóricas e ideológicas dessa opção. Mais uma vez, o pressuposto da racionalidade econômica define as expectativas de comportamento de todos os agentes públicos e privados, individuais e coletivos. Dessa perspectiva, o espaço de intervenção do Estado se reduz, concentrando-se em funções regulatórias. As políticas sociais de caráter compensatório são focalizadas e têm sua execução delegada a terceiros:

- os cidadãos passam a ser percebidos e tratados como clientes;
- os bens e serviços públicos são avaliados por critérios de mercado;
- os organismos públicos passam a adotar métodos empresariais de gestão (*management*);
- a aferição de custos torna-se regular e cotidiana e a eficiência converte-se num valor normativo prioritário;

• os empregados públicos são avaliados por critérios de desempenho próximos aos utilizados pelas empresas privadas.

Em decorrência dessas características, o programa da NPM contempla medidas que podem ser agrupadas em dois grandes blocos — as reformas estruturais e as novas práticas gerenciais. São quase sempre intervenções destinadas a:

• diminuir o tamanho do Estado (*down sizing*), e também do efetivo de pessoal;

- privatização de empresas e atividades;
- descentralização de atividades para os governos subnacionais;
- terceirização de serviços públicos (*out sourcing*);
- regulação de atividades conduzidas pelo setor privado;
- transferência de atividades sociais para o terceiro setor (*devolution*);
- desconcentração de atividades do governo central;
- separação das atividades de formulação e implementação de políticas públicas;

• estabelecimento de mecanismos de aferição de custos e avaliação de resultados;

- autonomização de serviços e responsabilização de dirigentes;
- flexibilização da gestão orçamentária e financeira de agências públicas;

• adoção de formas de contratualização de resultados;

• abolição da estabilidade dos funcionários e flexibilização das relações de trabalho no serviço público.<sup>7</sup>

O suposto pragmatismo das reformas permitiu que fossem apresentadas como uma mudança sem fundo ideológico, decorrente da necessidade de rever o papel do Estado e suas formas de interagir com a sociedade, como parte de um esforço comum, em âmbito mundial, para construir um Estado mais capacitado a responder, com tempestividade e eficácia, aos reclames do mercado e da cidadania.

A experiência internacional permite verificar que, ao longo dos anos 1980 e 1990, houve a passagem de uma visão reformista, pautada no gerencialismo puro para outra que, sem abandonar os pressupostos gerencialistas, no que respeita a busca da eficiência e do equilíbrio fiscal,

---

<sup>7</sup> Todas essas estratégias de reforma e políticas de gestão fazem parte do repertório de medidas adotadas nas experiências da Inglaterra, da Austrália, da Nova Zelândia, do Canadá e dos Estados Unidos e muitas delas estão explicitamente indicadas em documentos OCDE.

procura conciliar aspectos micro e macroeconômicos com as crenças e valores republicanos de equidade e *accountability* (Abrucio, op. cit., p. 181).

A partir dessa breve descrição, não é necessário muito esforço para identificar a filiação da NPM ao Neoinstitucionalismo em geral, à TER, à perspectiva do Agente *x* Principal e ao Gerencialismo Empresarial. Estão presentes os pressupostos do individualismo metodológico, da racionalidade econômica (ainda que limitada) e do autointeresse. O comportamento dos cidadãos é equivalente aos dos consumidores. As organizações públicas funcionam como firmas competindo por recursos e clientes. O mercado é mais eficiente na alocação de bens, serviços e recursos. Além disso, é recorrente o uso da literatura neoinstitucionalista para apoiar os argumentos dos estudiosos da NPM. Finalmente, o repertório de medidas propugnadas por neoinstitucionalistas e gerencialistas é praticamente o mesmo.

Assim, as críticas que podem ser dirigidas a uma dessas perspectivas teóricas aplicam-se a todas às demais e estão distribuídas na literatura que as apoiam. Elas podem ser resumidas nos seguintes pontos:

- a visão da natureza humana é essencialmente hobbesiana, pois se baseia no cálculo utilitário das consequências e no individualismo possessivo, sem lugar para as dimensões altruístas, lúdicas e simbólicas da existência, que ensejam atos gratuitos que se repetem cotidianamente no mundo real;

- o pressuposto da racionalidade econômica é questionado pelos próprios economistas, em função de aspectos cognitivos e de insuficiência de informação; ademais a racionalidade tem outras dimensões além da instrumental;

- a perspectiva microeconômica desnaturaliza a essência do político, na medida em que reduz as estratégias dos atores individuais e coletivos (que desconhecem a existência) e a concertação de soluções a jogos competitivos;

- os neoinstitucionalismos, muitas vezes, ignoram que o mercado é uma abstração. Sua realidade observável é o espaço institucional que balizam as relações de trocas entre agentes econômicos. A livre-iniciativa e o livre-comércio são invenções relativamente recentes criadas para substituir instituições que regulavam essas transações (Polanyi, 1980);

- essas perspectivas, também, desconsideram as diferenças essenciais entre os domínios público e privado, sobretudo na tradição do direito romano e napoleônico (Bobbio; 2000);

- embora recentemente, o Neoinstitucionalismo tenha passado a considerar o contexto sociocultural em que operam as instituições, seu arcabouço teórico é negligente com a dinâmica dos processos de interação entre instituições, práticas e representações que está na base de todas as mudanças sociais importantes;

- conforme já assinalado, todos os *a priori* do Neoinstitucionalismo, não obstante o alegado racionalismo científico que os sustentam, têm forte conteúdo axiológico que coincide com opções ideológicas claramente identificadas. O sentido do liberalismo que lhe é intrínseco, em economia e política, é muito mais do que uma doutrina do século XVIII. Consiste numa opção política sobre conceitos de liberdade, extensão de direitos de cidadania, formas de extrair e alocar recursos da sociedade, mecanismos de cooperação e fundamentos de solidariedade.

#### *New Public Management, Reforma gerencial e equidade*

Assim, pensar a Sociedade apenas como um agregado de indivíduos pagadores de impostos, preocupados em reduzir o montante de suas taxações e em obter o máximo de produtividade dos recursos despendidos, mostra uma percepção demasiado estreita e que termina por conduzir a um paradoxo: a redução drástica dos gastos obriga o maior controle da atividade dos gestores públicos, reduzindo sua margem de liberdade para introduzir mudanças significativas no modo de administrar as agências públicas, além de comprometer a qualidade dos resultados na prestação de serviços, devido ao corte de investimentos e à desmotivação causada por demissões e eliminação de benefícios e vantagens. Afinal, como obter melhores resultados sem investir em capacitação, em remunerações mais compatíveis com o mercado, em tecnologia da informação e na criação de mecanismos de aferição de resultados, todos esses gastos de retorno pouco tangíveis em curto prazo?

Se a principal justificativa, para as reformas, é a melhoria na prestação dos serviços, importa não somente diminuir custos como também redesenhar e aperfeiçoar processos de trabalho, motivar e qualificar os funcionários e controlar os resultados quanto a efetiva qualidade dos serviços postos à disposição dos usuários. Destaca-se, assim, outra dimensão, na qual a avaliação das agências públicas passa a depender das preferências dos usuários e da qualidade por eles percebida nos serviços que lhes são oferecidos. O perigo, aqui reside, em cair na tentação de perceber a Sociedade

como formada apenas de consumidores, interessados em maximizar sua satisfação pessoal, perdendo-se de vista a equidade.

Imagine-se que, em função das preferências dos consumidores, as agências públicas que, no início de um determinado período de avaliação, foram mais bem aquinhoadas em recursos obtenham, ao final do período, como prêmio pela qualidade atribuída pelos usuários, mais recursos e seus servidores sejam mais bem remunerados em função da produtividade. De outro lado, as agências que partiram com recursos menos vantajosos e, por isso, obtiveram avaliações inferiores perdem recursos e têm seus funcionários penalizados. O efeito é a formação de círculos viciosos de melhoria contínua para as agências bem-avaliadas e de piora permanente para as mal-avaliadas. O risco é o de uma deterioração generalizada dos serviços públicos, seja pelo agravamento das mazelas de agências mal-avaliadas, seja pela pressão do excesso de demanda sobre as melhor avaliadas.

Pode-se considerar, também, que a interferência de grupos de interesse em uma sociedade marcada por assimetrias sociais mais profundas produz incentivos, para que mais recursos sejam alocados em serviços destinados aos consumidores de maior poder aquisitivo, em detrimento dos mais pobres, o que acabaria por acentuar as desigualdades de oportunidade.

A característica mais perniciosa, no entanto, tanto do gerencialismo puro como do gerencialismo consumerista é a predominância de uma visão atomística da sociedade, na qual, de um lado, estão os ofertantes de serviços e bens, guiados por pesquisas e cálculos financeiros e, de outro lado, consumidores passivos, cuja opinião manifesta-se apenas através de *surveys* ou da demanda solvável.

A questão-chave é que a relação entre Estado e Sociedade, nos países democráticos e, em particular, nos marcados pelo estigma da desigualdade social, não pode ser fixada apenas em termos mercadológicos, pois envolvem fatores bem mais complexos, que são a equidade e o direito de participação ativa nas decisões sobre a alocação de recursos.

Sem equidade e sem participação não é viável a cidadania e, conseqüentemente, não é possível estabelecer parâmetros adequados de eficiência e de efetividade, consensualmente, aceitos pelos diferentes grupos sociais. A pretensão de realizar um governo melhor rui à medida que se ampliasse a crise de governança.

A conclusão é de que não pode haver autêntica reforma do Estado e da Administração Pública sem a afirmação da cidadania resultante de uma

maior proximidade entre a Sociedade e o Estado, facilitando a definição de diretrizes, de objetivos e metas, bem como o controle social das políticas e da prestação de serviços. Essa proximidade requer, por sua vez, a transferência de responsabilidades para o nível local das decisões e ações, mediante um radical processo de descentralização político-administrativa.

Por outro lado, a aplicação das ideias e propostas da NPM revelou uma série de inconsistências e disfunções que ainda estão por ser, totalmente, avaliadas. Erros iniciais de estratégia, que implicaram a condução das mudanças, a partir de uma perspectiva *top-down*, alienando os funcionários públicos e outros atores políticos do processo, e uma preferência por modelos derivados das empresas privadas, relegando os cidadãos à condição de meros clientes ou consumidores de serviços públicos, acabaram por suscitar graves objeções e resistências, tanto no interior da Administração, quanto entre os *scholars* e porta-vozes dos grupos de interesse.

Apesar das críticas, a vitória ideológica do neoliberalismo, a pressão de organismos internacionais e a própria crise fiscal que atingiu muitos Estados possibilitaram sua continuidade, apesar das eventuais mudanças ocorridas na cúpula dirigente dos governos. Exemplos marcantes: a substituição dos conservadores pelos trabalhistas, na Grã-Bretanha e, no próprio caso brasileiro, a vitória do Partido dos Trabalhadores, nas eleições presidenciais de 2002, não interromperam os esforços reformistas iniciados por seus predecessores mais comprometidos com o ideário neoliberal.

Não obstante todas as críticas de caráter geral, como as expostas acima, e todas as fragilidades de sua aplicação a contextos específicos, o Neoinstitucionalismo e a *New Public Management* firmaram-se como as bases teóricas da reforma gerencialista, também no Brasil.

### Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pósburocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: Luiz Carlos BRESSER PEREIRA & Peter SPINK. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, pp. 173-199, 1988.
- ANDREWS, Cristina W. & Alexander KOUZMIN. “Dando nome à rosa”: o discurso da Nova Administração Pública no contexto brasileiro. In: Seminário Internacional *Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização*, São Paulo, 1998.
- BACHELARD, Gaston. *A formação do espírito científico*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

- BARZELAY, Michael. La nueva gerencia pública: un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 19, 2001.
- BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado*. Barueri: Manole, 2003.
- BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília: UNB, 2 vols., 1995.
- . *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Ed. 34, 1996.
- BRESSER PEREIRA, Luís Carlos & Peter SPINK (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- BRITO, José Wagner Costa. *Algumas dúvidas quanto à utilidade do nosso planejamento*. Fortaleza: Iplance, 1978.
- CAIDEN, Gerald E. Administrative reform: proceed with caution. *International Journal of Public Administration*, vol. 22, n.º 6, pp. 815-32, 1999.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que eu vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- DAHL, Robert. *Poliarquia; participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.
- FEREJOHN, John & Pasquale PASQUINO. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Rev. bras. Ciências Sociais [on-line]*, vol. 16, n.º 45, pp. 5-24, 2001 [cited 18-11-2006], pp. 5-24. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092001000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000100001&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 0102-6909. doi: 10.1590/S0102-69092001000100001.
- FUKUYAMA, Francis. *Construção de Estados: governo e organização no século XXI*. Rio de Janeiro: Rocco, 2004.
- GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglas North. *Revista de Economia Política*, vol. 23, n.º 2, pp. 89-104, 2003.
- GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- HALL, Peter & Rosemary TAYLOR. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, n.º 58, pp. 193-203, 2003.
- HERNANDEZ, José Gpe. Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la “Nueva Economía Política”, la “Nueva Gerencia Pública” y la “Nueva Política Social”, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, 1-9-1999, in <http://govinfo.library.unt.edu/npr/whowear/appendixf.html>, acessado em 27-10-2006.
- HIRSCHMAN, Albert. *Saída, voz e lealdade*. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- HOFF, Karla & Joseph E. STIGLITZ. *Modern Economic Theory and development*, Washington, World Bank, 2001.

- KATO, Junko. Institutions and rationality in politics: Three varieties of neo-institutionalists. *British Journal of Political Science*, vol. 26, n.º 4, pp. 553-82, 1996.
- KAUFMAN, Robert. A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. *Revista do Serviço Público*, vol. 49, n.º 1, pp. 43-69, 1998.
- KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: Luís Carlos BRESSER PEREIRA & Peter SPINK (orgs.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, pp. 75-121, 1998.
- LIPIETZ, Alan. *Audácia: uma alternativa para o século XXI*. São Paulo: Nobel, 1991.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Inovação em Administração Pública: pesquisa, ensino e ação. In: *Governança & Desenvolvimento — Conselho Nacional de Secretários de Administração (Consad)*, vol. 1, n.º 1, abril, 2004.
- MARE. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.
- MOZZICAFREDDO, Juan. Cidadania e administração em Portugal. In: Juan MOZZICAFREDDO & João Salis GOMES (orgs.). *Administração e política*. Oeiras: Celta, 2001.
- NATIONAL PERFORMANCE REVIEW (NPR) <<http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoware/appendixf.html>>. Acessado em 27-10-2006.
- NISKANEN, William A. *Bureaucracy and representative government*. Nova York: Aldine, 1971.
- NORTH, Douglas. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OLSON, Mancour. *A lógica da ação coletiva*. São Paulo: Edusp, 1999.
- ORMOND, Derry & Elke LOFFLER. A nova gerência pública. *Revista do Serviço Público*, n.º 2, 1999.
- OSBORNE, David & Ted GAEBLER. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH, 1997.
- PARDO, José Casas. Estudio introductorio: lecturas sobre la Teoría de la Elección pública. In: James M. BUCHANAN; Robert E. MCCORMICK & Robert D. TOLISON. *El análisis económico de lo político*. Madri: Instituto de Estudios Económicos, pp. 17-104, 1984.
- PAULA, Ana Paula Paes de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.
- PEIXOTO, João Paulo M. Ideologia, pragmatismo e reforma do Estado. In: João Paulo M. PEIXOTO. *Reforma e modernização do Estado*. Sobral, UVA, pp. 71-108, 2000.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: Luís Carlos BRESSER PEREIRA & Peter SPINK. *Reforma*



*do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalisme, socialisme et démocratie*. Paris: Payot, 1965.

STIGLITZ, Joseph E. Principal and agent. In: John EATWELL; Murray MILGATE & Peter NEWMAN (orgs.). *The new palgrave : a dictionary of economics*. Londres: The Macmillan Press Limited, pp. 966-71, 1987.

— . Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 12, 1998.

### Resumo

O trabalho pretende oferecer uma contribuição à crítica ao paradigma gerencialista, a partir da análise de suas bases teóricas e conceituais. Parte do pressuposto de que a emergência da crise financeira global, revelando a fragilidade dos estados nacionais, e o distanciamento temporal das reformas dos anos oitenta e noventa, oferece a oportunidade para se fazer essa crítica e revelar as bases ideológicas, matrizes teóricas, o quadro conceitual e os desdobramentos práticos da reforma gerencial. A análise contempla a discussão do argumento liberal, os neo-institucionalismos (e a nova economia institucional), a teoria da escolha racional, a teoria da agência e a *New Public Management*, que merece e recebe um estudo mais detalhado. A crítica ao paradigma gerencialista evoca questões relativas à natureza humana, à racionalidade dos indivíduos (agentes econômicos e atores políticos), à lógica do mercado, às relações entre as esferas pública e privada, à desnaturação da política, à equidade, à justiça e à democracia. Não obstante todas as críticas de caráter geral que têm sido feitas e todas as fragilidades de sua aplicação a contextos específicos, o Neo-institucionalismo e a *New Public Management* firmaram-se como as bases teóricas da reforma gerencialista e continuam a influenciar mudanças institucionais no Brasil.

Palavras-chave: Reforma do Estado e democracia, neoliberalismo, reforma gerencial, nova gestão pública, neo-institucionalismo.

### Abstract

The work intends to provide a contribution to the managerial paradigm's criticism based on the analysis of its theoretical and conceptual basis. It assumes that the emergence of global financial crisis, revealing the fragility of national states, and the temporal gap from the reforms of the eighties and nineties, offers the opportunity to make this critique and reveal the ideological, theoretical matrices, the conceptual framework and the practical ramifications of management reform. The analysis includes a discussion of the liberal reasoning, the neo-institutionalism (and the new institutional economics), the rational choice theory, the theory of agency and the New Public Management, which deserves and receives a more detailed study. The criticism of managerialist paradigm evokes issues related to the human nature, the rationality of individuals (economic agents and political actors), the logic of market relations, the relations between the public and private spheres, the denaturation of politics, equity, justice and democracy. Despite all the criticism of a general nature that have been made and all the weaknesses of their application to specific contexts, the Neo-institutionalism and New Public Management has emerged as the theoretical basis of managerial reform and continue to influence the institutional changes in Brazil.

Key-words: State reform and democracy, neoliberalism, management reform, new public management, neo-institutionalism.