

“NOVA GESTÃO PÚBLICA” (NGP): A TEORIA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO ULTRALIBERAL

Aragon Érico Dasso Júnior¹

Resumo

O objetivo deste texto é analisar a “Nova Gestão Pública” (NGP), a teoria da Administração Pública que traz incorporados valores ideológicos e administrativos que estão vinculados ao modelo de Estado ultraliberal que serve de referência para a elaboração do "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado" (PDRAE), levado a cabo pelo governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995. São duas as justificativas para a existência deste texto: a tímida menção à “Nova Gestão Pública” na doutrina jurídica brasileira e a necessidade de realizar uma crítica do modelo de Administração Pública quase hegemônico no mundo ocidental, a “Nova Gestão Pública” (NGP).

Palavras-chave: Nova Gestão Pública; Administração Pública; ultraliberalismo.

“NUEVA GESTIÓN PÚBLICA” (NGP): LA TEORÍA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO ULTRALIBERAL

Resumen

El objetivo del texto es analizar la “Nueva Gestión Pública” (NGP), la teoría de Administración Pública que trae incorporados valores ideológicos y administrativos que están vinculados al modelo de Estado ultraliberal que sirve de referencia para la elaboración del "Plan Director de la Reforma del Aparato de Estado" (PDRAE), llevado a cabo por el gobierno Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995. Son dos las justificativas para la existencia del texto: la tímida referencia a la “Nueva Gestión Pública” en la doctrina jurídica brasilera y la necesidad de realizar una crítica al modelo de Administración Pública casi hegemónico en el mundo occidental, la “Nueva Gestión Pública” (NGP).

Palabras-clave: Nueva Gestión Pública; Administración Pública; ultraliberalismo.

¹ Professor Adjunto em Administração Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Especialista em Políticas de la Integración (Universidad Nacional de La Plata – UNLP - Argentina).

Introdução

Com o surgimento do fenômeno da globalização, o papel que corresponde ao Estado começou a ser questionado pelos defensores da teoria ultraliberal². Como consequência, a partir do final dos anos 1970 iniciaram-se processos de reforma dos Estados ocidentais, fazendo com que as Administrações Públicas desses mesmos países também sofressem alterações.

Para Luiz Carlos BRESSER PEREIRA (2002b, p.30-31) a “Nova Gestão Pública” foi uma resposta às duas grandes forças que definiram as últimas duas décadas do século XX (e às demandas nelas envolvidas): a globalização (“o fato de o capitalismo haver-se tornado dominante, e os mercados terem sido abertos para a competição capitalista em todo o mundo”) e a democracia (burguesa).

Fernando Henrique Cardoso, já eleito presidente para o seu primeiro mandato, em discurso de despedida do Senado Federal³, proferido em 14/12/1994, anunciou o “fim da Era Vargas”, referindo-se ao legado deixado pelo seu modelo de Estado intervencionista.

Para realizar a tarefa prometida, Fernando Henrique Cardoso convidou Luiz Carlos Bresser Pereira para assumir o novo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Logo após receber o convite, este resolveu dedicar-se à missão de reformar a Administração Pública. Depois de seu mandato, o ex-ministro contou como deu início ao que denominou de “Reforma Gerencial de 1995”:

Eu já tinha algumas ideias a respeito, uma vez que orientara alunos e presidira a comissão que reformulou a pós-graduação em administração pública na Fundação Getúlio Vargas - São Paulo. Conhecia muito bem a Administração Pública burocrática, conhecia a teoria e a prática da administração de empresas, e tinha uma idéia da administração que eu chamaria um pouco adiante de "gerencial" por intermédio da leitura do livro de Osborne e Gaebler (1992), a partir de uma recomendação de Yoshiaki Nakano. Mas precisava conhecer muito mais a respeito das novas idéias. E foi o que fiz, viajando para a Inglaterra logo no início do governo e começando a tomar conhecimento da bibliografia que recentemente havia se desenvolvido, principalmente naquele país, a respeito do assunto.

²O termo ultraliberalismo possui uma variada gama de significados: corrente de pensamento (uma ideologia, uma forma de ver e de entender o mundo); movimento intelectual organizado; conjunto de políticas adotadas por governos conservadores a partir da metade da década de 1970 e disseminadas pelo mundo através de organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD). O ponto comum em todos esses significados é que retomam e propagam valores do pensamento liberal e conservador dos séculos XVIII e XIX.

³ Ver http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/DESPED.HTM. Acesso em 28/01/2014.

O resultado foi elaborar, ainda no primeiro semestre de 1995, o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” e a emenda constitucional da reforma administrativa, tomando como base as experiências recentes em países da OCDE, principalmente o Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo: depois da Reforma Burocrática do século passado, a Reforma Gerencial do final deste século (Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, 2000, p.58).

O PDRAE foi o ponto de partida para transformar a Administração Pública burocrática, misturada a práticas patrimonialistas, em uma Administração Pública gerencial fundamentada nos princípios da “Nova Gestão Pública” (*New Public Management*). Isso levou Luiz Carlos BRESSER PEREIRA (2002a, p.05) a também denominar a “Reforma Gerencial de 1995” de “Reforma da Nova Gestão Pública”.

Apesar da literatura jurídica brasileira, especialmente, na área do Direito Administrativo, vir dedicando atenção às mudanças ocorridas na Administração Pública nacional (as agências reguladoras, por exemplo, são resultados dessas mudanças), há um quase completo e estranho silêncio nas obras brasileiras sobre a relação existente entre a “Nova Gestão Pública” e a reforma do aparelho de Estado no Brasil, implantada na segunda metade dos anos 1990, durante os dois mandatos consecutivos de Fernando Henrique Cardoso na presidência do Brasil. A NGP parece não ser relevante na literatura jurídica brasileira, ao contrário do papel protagonista que ocupa nos campos da Administração Pública e da Ciência Política.

Daí deriva a segunda justificativa para este texto: a necessidade de elaborar uma revisão da literatura sobre a “Nova Gestão Pública”, pois assim como o liberalismo é o modelo quase hegemônico do Estado ocidental⁴, a NGP é o modelo quase hegemônico da Administração Pública ocidental. Faz-se urgente realizar uma crítica a esse modelo. Essa não é uma tarefa nada fácil, pois, conforme reconhece Michael BARZELAY (2001, p.17), a “literatura sobre a NGP apresenta-se como um campo desordenado, mesmo no interior da literatura sobre Administração Pública e Ciência Política”.

O texto está organizado em dois eixos principais. O primeiro eixo pretende discutir o papel que deve cumprir uma teoria a respeito da Administração Pública. Para tal, não basta utilizar os institutos típicos do “campo jurídico”. Será necessário recorrer a outro campo do conhecimento: o campo da Administração Pública. Já o segundo eixo dedica-se a estudar exclusivamente a teoria da “Nova Gestão Pública”, buscando

⁴ Atualmente, na América Latina, países como Cuba, Venezuela, Bolívia e Equador representam focos de resistência a esse modelo hegemônico.

descrever o contexto histórico que permite o seu surgimento, o seu conceito, as suas características e os seus princípios fundamentais.

Ademais, este texto recorrerá insistentemente a diversos textos de Luiz Carlos Bresser Pereira, publicados no período de 1995 a 2004, no Brasil e no exterior, com o objetivo de explicitar a “voz oficial” da “Reforma Gerencial” no Brasil.

1. Teorias de Administração Pública: um tema polêmico

1.1 – O objeto de estudo da Administração Pública

Entre os obstáculos mais importantes para a consolidação de uma disciplina da Administração Pública está a permanente discussão sobre a definição do seu campo de estudo.

Ainda que a expressão “Administração Pública” seja utilizada desde a época dos romanos, a mesma passa a ser objeto de estudo a partir do século XVI, com o surgimento das monarquias absolutistas, após o feudalismo. Mas será no século XX, no contexto do capitalismo ocidental, que a Administração Pública passará a ser caracterizada tal como é conhecida hoje.

Duas são as características principais dos estudos sobre Administração Pública que operam no contexto do Estado capitalista: a tentativa de separar a política da administração; e a proposta de uma “Teoria Geral da Administração” unificada, em que as diferenças entre Administração Pública e administração privada foram desconsideradas.

1.2 – Conceito de Administração Pública

A Administração Pública é uma organização complexa que requer não somente uma análise jurídica, mas também econômica, sociológica, administrativa e política.

Para Omar GUERRERO (1981, p.244) a Administração Pública “é a ação do Estado na sociedade, ação caracterizada pela dupla natureza da própria administração do Estado: direção administrativa e domínio político”.

A doutrina jurídica brasileira, basicamente, define a expressão Administração Pública em dois sentidos: objetivo, material ou funcional; e subjetivo, formal ou orgânico.

Maria Sylvia Zanella DI PIETRO (2010) define a Administração Pública em sentido objetivo como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos e em sentido subjetivo como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Entretanto, esses conceitos não bastam para os objetivos deste trabalho, pois não ingressam no campo da gestão. Nenhum deles está preocupado com a teoria de gestão que dá sustentação a uma Administração Pública em concreto. No campo da gestão pública, define-se Administração Pública como um termo genérico que indica todo o conjunto de atividades envolvidas no estabelecimento e na implementação de políticas públicas. Suas atividades são as que asseguram a operacionalização das políticas públicas.

Este estudo necessita ir além da visão do Direito a respeito da Administração Pública, necessita buscar auxílio no campo da teoria organizacional, na medida em que as Administrações Públicas são também organizações.

1.3 – Teorias da Administração Pública

Uma teoria da Administração Pública significa também uma teoria política, pois toda e qualquer teoria sobre a Administração Pública é decorrência de uma teoria de Estado.

Omar GUERRERO (1997a, p.10) relembra que a “Teoria da Administração Pública” surge no século XVIII e era conhecida como “Ciência da Polícia”, disciplina central das “Ciências Camerais”, estudadas nas universidades dos principados alemães.

Inicialmente, é importante lembrar que a palavra “administração”, conforme recorda Omar GUERRERO (1997b, p.172), era “aplicada exclusivamente à Administração Pública, e que foi com a aparição da obra de Henri Fayol, na segunda década do século XX, que tal vocábulo começou a ser aplicado à administração das empresas privadas”. Foi a partir desse momento que começou a consolidar-se o que hoje

é denominado de “Teoria Geral da Administração”, área do conhecimento que, ao longo do restante do século XX dedicou-se a estudar quase que exclusivamente o setor privado, relegando o estudo da administração do setor público a um segundo plano. Daí uma das explicações para a ausência de uma “Teoria Geral da Administração Pública”, realmente autônoma.

Na literatura de língua inglesa o termo empregado é *management*. Já na literatura de língua espanhola o termo gerou e continua gerando grande confusão. Embora os termos *dirección* e *gerencia* sejam associados ao mando (à capacidade de ordenar) e os termos *gestión* e *administración* façam referência à ação de realizar algo, é comum encontrar-se todos eles sendo tratados como sinônimos. No caso brasileiro, por exemplo, tal confusão também pode ser observada e não é raro ver-se a expressão gerência sendo utilizada como sinônimo de gestão ou administração.

Ademais, segundo Omar GUERRERO (1997b, p.176) o conceito de administração no espaço privado “refere-se estritamente à direção e constitui uma função interior dentro da empresa, não uma atividade externa à clientela ou ao mercado. Simplesmente, a ‘administração’ na administração privada é igual à direção”.

No caso brasileiro, o fenômeno é mais marcante ainda. Embora existam diferenças marcantes entre a Administração Pública e o setor privado, a literatura brasileira, até este momento, não contempla a existência de uma “Teoria Geral da Administração Pública”. Não há exagero em afirmar que a grande maioria dos administradores públicos brasileiros nunca recebeu formação específica, anterior ao seu ingresso na Administração Pública. Estudaram “administração de empresas” em suas universidades e foram formados para aceitar a lógica do setor privado. Tal conclusão não é menor. Portanto, o *habitus* dos administradores (gestores) brasileiros está associado à gestão privada e não à gestão pública.

Essa questão não é mero preciosismo. Ao contrário, é intencional o uso porque objetiva criar confusão, sustentando a indiferença entre a Administração Pública e a privada.

Carles RAMIÓ (1999, p.22 a 35) divide as principais teorias organizacionais em três grupos em função de sua aparição no tempo: enfoque clássico (principais teorias organizacionais, todas da primeira metade do século XX: a administração científica⁵ e

⁵ Ver principalmente Frederick Winslow TAYLOR, em especial a obra “Princípios da administração

administrativa⁶, o estruturalismo⁷ e a escola das relações humanas⁸), enfoque neoclássico (principais teorias organizacionais, dos anos 1950 aos anos 1970: o neoracionalismo⁹, o neo-estruturalismo¹⁰ e a teoria das contingências¹¹) e o enfoque contemporâneo (a partir dos anos 1980: análise longitudinal, análise interorganizativa, economia organizativa, entre outros). Todas elas estão associadas ao “campo” do setor privado; portanto é o mercado o espaço específico que define as suas relações. A utilização dessas teorias organizacionais para balizar a Administração Pública significa reproduzir a lógica do mercado nas relações entre Estado e cidadão.

Abordar as bases teóricas e as origens do modelo de reforma do aparelho de Estado no Brasil é um exercício que contempla incursões por outras duas áreas das ciências sociais: a Ciência Política e a “Teoria Geral da Administração”. A primeira continua tendo profundo interesse por estudar o Estado, mas dedica pouca atenção ao estudo da Administração Pública. Já a segunda parece estar preocupada quase que exclusivamente com as empresas privadas, como se estas últimas representassem a única forma de organização de interesse acadêmico.

2 - A “Nova Gestão Pública” (NGP): a teoria da Administração Pública do Estado ultraliberal

2.1 – Contexto histórico do surgimento da NGP

“Nova Gestão Pública” corresponde à versão em inglês *New Public Management (NPM)* ou à versão em espanhol *Nueva Gestión Pública* ou *Nueva Gerencia Pública (NGP)* ou *Nuevo Manejo Público (NMP)*.

científica”, publicada originalmente 1911.

⁶Ver principalmente Henri FAYOL, em especial a obra “Administração industrial e geral”, publicada originalmente 1916.

⁷Ver principalmente Max WEBER, em especial a parte destinada ao estudo da burocracia em “Economia e sociedade”, publicado originalmente em 1921.

⁸Ver principalmente Elton George MAYO, em especial a experiência de *Hawthorne* na *Western Electric Company*, publicado originalmente em 1946.

⁹Ver principalmente Herbert SIMON, em especial a obra “Teoria da organização”, publicada originalmente em 1958.

¹⁰Ver principalmente Michel CROZIER, em especial a obra “O fenômeno burocrático”, publicada originalmente em 1963.

¹¹Ver principalmente Paul R. LAWRENCE e Jay W. LORSCH, em especial a obra “As empresas e o ambiente”, publicada originalmente 1967.

Michel Messenet, em sua obra *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie*, obra publicada em 1975, foi quem primeiro cunhou a expressão “Nova Gestão Pública”, ao criticar a Administração Pública burocrática. Entretanto, o seu texto fundador é o artigo “*A public management for all seasons?*”, escrito por Christopher Hood e publicado em 1991.

Geoffrey SHEPHERD & Sofia VALENCIA (1996, p.108) agregam que a “Nova Gestão Pública” também pode ser denominada de “gerencialismo, novo gerencialismo, nova gerência pública ou gerência baseada no desempenho”.

Luiz Carlos BRESSER PEREIRA prefere utilizar o termo “Administração Gerencial” (2000, p.58).

A “Nova Gestão Pública” consiste numa novidade, não somente por sua origem, mas principalmente por sua configuração como novo referencial teórico e pela impressionante influência que causou e vem causando nas Administrações Públicas em diversos países ocidentais¹², especialmente na América Latina.

A NGP emergiu inicialmente em países anglo-saxônicos¹³, a partir do início dos anos 1980, tais como: Estados Unidos, Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia (Geoffrey SHEPHERD & Sofia VALENCIA, 1996, p.109; Michael BARZELAY, 2001, p.11; Carles RAMIÓ, 2001, p.77).

Luiz Carlos BRESSER PEREIRA (2000, p.63-64) defende que o sistema capitalista teve duas grandes reformas da Administração Pública: a “Reforma Burocrática” que atingiu a Europa e os Estados Unidos no início do século XX e o Brasil nos anos 1930, com o governo Vargas; e a “Reforma Gerencial” ou “Reforma da Nova Gestão Pública”. Esta última pode ser dividida em duas “ondas” distintas: a “primeira onda”, dos anos 1980, com ênfase no ajuste estrutural das economias em crise (ajuste fiscal, privatização, liberalização do comércio); e a “segunda onda”, a partir dos anos 1990, com ênfase nas transformações de caráter institucional.

¹² Austrália e Nova Zelândia devem ser agregados aos países que aderiram às práticas da NGP, mesmo não estando no “Ocidente”, pela relação que possuem com a Inglaterra e pela conseqüente influência que sofrem do modelo britânico.

¹³ Embora o Canadá também seja incluído por muitos autores, esta investigação prefere excluí-lo em função das diferenças existentes entre as províncias de origem anglófona e francófona, o que fez com que a influência da “Nova Gestão Pública” fosse mais marcante nas primeiras, não sendo uniforme em todo o país. Ademais, deve ser reforçado que, desde a década de 1990, o modelo dos países anglo-saxônicos, é o modelo a ser copiado na América Latina.

No caso dos Estados Unidos, Ewan FERLIE *et alii* (1999, p.37) lembram que “a pressão pela reforma do setor público antecedeu a eleição de Reagan, com a Lei de Reforma do Serviço Público, de 1978, aprovada na administração Carter”. Entretanto, é com Reagan que a NGP passa efetivamente a constituir-se na Administração Pública estadunidense. Posteriormente, mesmo no governo Clinton, a partir do início dos anos 1990, a NGP permaneceu influenciando no processo de mudança do setor público.

O modelo inglês foi a principal referência concreta da NGP. Na Inglaterra, com a vitória de Margaret Thatcher, em 1979, e a consequente hegemonia obtida pelo Partido Conservador até 1997, foram estabelecidas reformas que tiveram as seguintes características, segundo Ana Paula Paes de PAULA (2005, p.47):

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 idéias e ferramentas gerenciais advindas do setor privado.

Sobre a Austrália, recordam Ewan FERLIE *et alii* (1999, p.36), que apesar da divisão de responsabilidade entre o governo federal e os Estados, com governos de diferentes partidos políticos, o país passou por uma reforma no setor público, desde o início da década de 1980, com forte influência da “ortodoxia da Nova Administração Pública”. Ana Paula Paes de PAULA (2005, p.48) salienta que:

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 políticas de gerenciamento privado no setor público. Uma evidência disso é o lema de sua campanha eleitoral em 1982: dirigir o Estado como uma empresa.

O marco fundador da NGP na Austrália é o *Public Service Reform Act*, publicado em 1984, reorganizando o serviço público. Com a vitória dos conservadores (aliança do Partido Liberal e Partido Nacional), em 1996, há uma radicalização ainda maior no processo de reformas com base ultraliberal.

Ewan FERLIE *et alii* (1999, p.35) afirmam que a Nova Zelândia pode ser vista “como um caso extremo de país que se transformou rapidamente, embora neste caso as idéias relativas à Nova Administração Pública tenham sido encampadas por um governo

trabalhista”, a partir de 1984. Já para Ana Paula Paes de PAULA (2005, p.50) as principais mudanças no aparelho estatal da Nova Zelândia foram:

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

Michael BARZELAY (2001, p.11), após ampla revisão da literatura sobre a NGP, afirmou que a mesma surgiu como “um dispositivo conceitual inventado com o propósito de estruturar a discussão acadêmica sobre as mudanças contemporâneas na organização e o gerenciamento da função executiva do governo”.

Omar GUERRERO (2003, p.381; 2004, p.10) vai mais além e afirma que a origem da “Nova Gestão Pública” está na economia, em especial no pensamento econômico neoclássico, influenciado pela Escola Austríaca, e na Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*), fundada a partir da Escola da Virginia, assim como também sofreu influência da Escola de Chicago. Portanto, as origens da “Nova Gestão Pública” são as mesmas do pensamento ultraliberal. Como é evidente que é a teoria de Estado que define a teoria da Administração Pública, resta óbvio que a NGP é a teoria de Administração Pública do Estado ultraliberal.

A partir dessa constatação, é fundamental observar o papel desempenhado pelos principais *think tanks*¹⁴ conservadores anglo-saxônicos na formação das bases ideológicas ultraliberaes e nos processos de implantação da “Nova Gestão Pública” nesses países.

Na Inglaterra, os principais *think tanks*, críticos das políticas keynesianas, que contribuíram para difundir o pensamento ultraliberal e, por conseqüência, a NGP foram: o *Institute of Economics Affairs*¹⁵, o *Centre for Policy Studies*¹⁶ e o *Adam Smith Institute*¹⁷.

O *Institute of Economics Affairs* foi fundado em 1955 por Anthony Fischer, com o objetivo de explicar as idéias do livre mercado ao público. Segundo Ana Paula Paes de PAULA (2005, p.37), Fischer funda o *Institute of Economics Affairs*, influenciado

¹⁴ São grupos de reflexão que realizam pesquisas distintas das acadêmicas por sua preocupação em atender demandas do governo. Funcionam como um espaço intermediário entre os acadêmicos e os formuladores de políticas públicas (*policy-makers*).

¹⁵ Para mais informação, ver <http://www.iea.org.uk/>. Acesso em: 21/01/2014.

¹⁶ Para mais informação, ver <http://www.cps.org.uk/>. Acesso em: 21/01/2014.

¹⁷ Para mais informação ver <http://www.adamsmith.org>. Acesso em: 21/01/2014.

pela leitura condensada de “O Caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek, publicado na revista *Reader’s Digest*, em 1945. Ademais, afirma que:

a literatura aponta que 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 as falhas do Estado e desenvolvendo soluções de mercado que desafiavam abertamente a ortodoxia keynesiana.

O *Centre for Policy Studies* foi fundado por Keith Joseph (parlamentar do Partido Conservador) e Margaret Thatcher, em 1974, com o objetivo de difundir o liberalismo econômico e ajudar a disseminar a economia de livre mercado na Inglaterra. Foi decisivo para que o Partido Conservador incorporasse a ideologia ultraliberal ao seu programa de governo.

O *Adam Smith Institute* está desde 1979 operando na Inglaterra, embora sua fundação tenha ocorrido em 1977 nos Estados Unidos. Margareth Thatcher e Madsen Pirie, adepto da escola de Virgínia e um dos principais nomes do *Adam Smith Institute*, eram amigos e este último teve grande influência no governo britânico.

Sobre os *think tanks* ingleses, Ana Paula Paes de PAULA (2005, p.39) afirma que:

diversas políticas de governo de Thatcher resultaram da elaboração dos *think tanks* entre elas as medidas mais marcantes do primeiro mandato de Thatcher (1979-1987): as soluções monetaristas, a abolição dos controles de comércio, a formação dos conselhos de preços, a terceirização de serviços públicos, a inibição da atuação sindical e a extinção dos conselhos metropolitanos.

Nos Estados Unidos os três principais *think tanks*, todos avessos às políticas originadas no *New Deal* e influentes junto ao Partido Republicano, foram: *Hoover Institution*¹⁸, *American Enterprise Institute for Public Policy Research*¹⁹ e *Heritage Foundation*²⁰.

O *Hoover Institution* foi fundado em 1919 e permanece em atividade até este momento. Ficou muito conhecido entre os adeptos do ultraliberalismo, pois financiou pesquisas de Milton Friedman.

O *American Enterprise Institute for Public Policy Research* foi criado em 1943, com o nome de *American Enterprise Institute*, tendo adquirido o seu nome atual em

¹⁸ Para mais informação ver <http://www.hoover.org>. Acesso em: 21/01/2014.

¹⁹ Para mais informação ver <http://www.aei.org>. Acesso em: 21/01/2014.

²⁰ Para mais informação ver <http://www.heritage.org>. Acesso em: 21/01/2014.

1960. Seu objetivo é defender o Estado mínimo, a livre empresa, a liberdade individual e a defesa vigilante e eficaz. Milton Friedman foi um dos seus conselheiros.

A *Heritage Foundation* foi fundada em 1973, com a missão de formular e promover políticas públicas conservadoras baseadas nos princípios da livre empresa, do Estado mínimo, da liberdade individual, de valores americanos tradicionais e de uma defesa nacional forte.

A Austrália também sofreu a influência de *think tanks* favoráveis aos preceitos da NGP, segundo Ana Paula Paes de PAULA (2005, p.49), destacando-se: *Centre Independent Studies*²¹, *Australian Institute of Public Policy* e *Centre of Policy Studies*.

O *Centre Independent Studies* foi fundado em 1976 por Greg Lindsay. Friedrich Hayek e Milton Friedman são seus principais mentores.

Estas breves referências aos principais *think tanks* conservadores anglo-saxônicos permitem concluir que um dos seus principais objetivos ainda é a constituição do “Estado mínimo” (entendido este como a redução do aparelho estatal). Entretanto, Luiz Carlos BRESSER PEREIRA (2002b, p.33) adota posição ambígua e equivocada, ao considerar que esse projeto permanece vigente, num contexto de ultraliberalismo que teria fracassado.

Uma conclusão, um tanto surpreendente, é que as primeiras experiências de países anglo-saxônicos que implantaram a “Nova Gestão Pública” não estão associadas exclusivamente a governos de partidos considerados conservadores. Embora a origem teórica da NGP esteja associada ao pensamento ultraliberal (influenciado pela Escola Austríaca, pela Escola da Virginia e pela Escola de Chicago) e o mesmo tenha sido difundido por diversos *think tanks* conservadores anglo-saxônicos, o êxito da NGP ultrapassou essa fronteira política, como nos casos do Partido Democrata nos Estados Unidos (Lei de Reforma do Serviço Público, de 1978, aprovada na administração Carter), do Partido Trabalhista na Austrália (*Public Service Reform Act*, publicado em 1984) e do Partido Trabalhista na Nova Zelândia (reformas ocorridas a partir de 1984). Embora não se pretenda fazer uma revisão comparada exaustiva de todos os modelos de Administração Pública existentes nos países ocidentais e/ou de influência marcante anglo-saxônica, é inegável que a NGP não é uma teoria exclusiva de governos tidos como conservadores; mesmo que seja difícil enxergar suas dimensões “progressistas”

²¹ Para mais informação ver <http://www.cis.org.au/>. Acesso em: 21/01/2014.

quando aplicada por governos social-democratas ou “socialistas”, especificamente na Europa.

2.2 – Conceito e características

A NGP designa um conjunto de argumentos e filosofias administrativas, propostas como novo paradigma de Administração Pública. Especialmente, como filosofia administrativa de um padrão de desenho organizacional da Administração Pública, a NGP conseguiu atingir o status de um corpo doutrinário que goza de uma ampla aceitação, enfim, “uma corrente de pensamento dominante” (Michael BARZELAY, 2001, p.52).

É demasiado simplista definir a “Nova Gestão Pública” como um modelo único de “Teoria da Administração Pública”. As diversas variantes surgidas em diferentes países, com histórias e culturas absolutamente distintas fazem com que as práticas sejam distintas. Entretanto, alguns preceitos teóricos estão presentes em qualquer reforma que busque aplicar a NGP como modelo. Geoffrey SHEPHERD e Sofia VALENCIA recordam que a NGP é um modelo que imita os métodos gerenciais do setor privado (1996, p.108). Daí decorre a denominação “reforma gerencial” para qualquer reforma da Administração Pública que esteja baseada na “Nova Gestão Pública”.

Patrick DUNLEAVY e Christopher HOOD (1995, 106) lembram que a NGP “chegou a ser identificada internacionalmente com a inevitável marcha da história”, sendo “algo tão onipresente dentro do setor público que dificilmente deixa espaço para qualquer outro programa de reforma alternativo”. A NGP é o “pensamento único” sendo aplicado à Administração Pública. Isso fica claro no discurso de Luiz Carlos BRESSER PEREIRA (2000, p.63), quando afirma que “existem três formas de administrar o Estado: a administração patrimonialista, a Administração Pública burocrática e a Administração Pública gerencial (...) que também pode ser chamada de Nova Gestão Pública (*New Public Management*)”. O principal mentor da “Reforma Gerencial” brasileira não contempla a hipótese de um modelo alternativo. Tal fato seguramente não se dá por limitação intelectual. A exclusão de qualquer outro modelo de Administração Pública é intencional. Assim como explica Boaventura de Sousa SANTOS (2001, p.231), a distorção e a ocultação da realidade são pressupostos do exercício do poder.

Christopher HOOD (1991, p.04 e 05) foi quem primeiro definiu a “Nova Gestão Pública”, a partir da conjunção de sete elementos: profissionalização da gestão nas organizações públicas; padrões de desempenho e medidas de avaliação com objetivos mensuráveis e claramente definidos; ênfase no controle e nos resultados; desagregação das grandes unidades do setor público; introdução da competição no setor público; uso de práticas de gestão do setor privado; ênfase na disciplina e na utilização dos recursos, cortando custos e procurando maior eficiência e economia.

No caso brasileiro, o PDRAE definiu a “Administração Pública gerencial” como “resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior” (BRASIL, 1995, p.21).

Em 1998, o Conselho Latino-Americano para o Desenvolvimento (CLAD), objetivando fazer uma adaptação da experiência da NGP nos países em países anglo-saxônicos, anunciou documento em que apresentou as características que deveriam ser observadas para a implementação da “Nova Gestão Pública” na América Latina, conforme segue:

profissionalização da alta burocracia; transparência e responsabilização; descentralização na execução dos serviços públicos; desconcentração organizacional nas atividades exclusivas do Estado; controle dos resultados; novas formas de controle; duas formas de unidades administrativas autônomas: agências que realizam atividades exclusivas de Estado e agências descentralizadas, que atuam nos serviços sociais e científicos; orientação da prestação dos serviços para o cidadão-usuário; modificar o papel da burocracia com relação à democratização do Poder público (CLAD, 1999, p.129 e ss.).

O exame dessas características permite identificar as falências desse modelo.

A ênfase na “profissionalização da alta burocracia” denota uma visão absolutamente elitista do poder, excludente de dimensões essenciais da democracia, pois prioriza uma elite burocrática para desenvolver a capacidade de negociação e responsabilização perante o sistema político. Defende a adoção de regimes jurídicos de funcionários públicos, desvalorizando a função pública.

Com transparência e responsabilização, busca-se apenas diminuir a corrupção, não existe o objetivo de compartilhar a tomada de decisões. A participação cidadã na gestão pública não faz parte das características da NGP.

O caso brasileiro demonstra que a descentralização também foi responsável pelo aumento da competição por recursos entre os diversos níveis de governo. A denominada “guerra fiscal” entre Estados é resultado desse processo, em que as relações intergovernamentais predatórias apenas beneficiaram as empresas privadas, trazendo, por consequência, prejuízos aos cidadãos.

Avaliar a Administração Pública pelo cumprimento ou não de metas, utilizando mecanismos como o contrato de gestão, representa a aplicação da lógica gerencial, em que o único que conta é a dimensão econômica do serviço público, desconsiderando por completo a dimensão humana da vida em sociedade.

A ênfase em novas formas de controle (controle de resultados, controle contábil de custos, controle por incentivo à concorrência a setores privados na prestação de serviços públicos, controle social e reforço do controle judicial) também expressa o alcance desejado para a democracia. O cidadão pode controlar a gestão, mas nunca compartilhá-la.

A criação de entes descentralizados, que atuam nos serviços sociais e científicos para o denominado “setor público não estatal” representa a privatização dos serviços públicos na área social.

O exame das características da “Nova Gestão Pública” permite conceituá-la como uma teoria de Administração Pública que adota um enfoque empresarial para a gestão, dando ênfase à redução de custos, à eficácia e à eficiência dos aparelhos de Estado e propondo a clientelização dos cidadãos.

2.3 – Os verdadeiros fundamentos da “Nova Gestão Pública”

A NGP é um modelo (um grupo de símbolos e regras operacionais) que possui o objetivo de estabelecer regras prescritivas destinadas a reconfigurar a Administração Pública para que a mesma esteja adequada ao Estado ultraliberal. É um modelo que pretende ser universal, independente das características singulares de cada país. Não obstante a retórica utilizada pelos ultraliberais que teorizam sobre gestão pública, este trabalho sintetiza os cinco conceitos fundamentais que conformam a “Nova Gestão Pública”: a) a “lógica do privado” deve ser a referência a ser seguida; b) o mercado é quem deve formular políticas públicas; c) os serviços públicos devem abandonar as

fórmulas burocráticas para assumir a modalidade da concorrência empresarial; d) o cidadão deve converter-se em cliente; e) a gestão deve ser apartada da política.

a) Privatização do “público”

Para os defensores da “Nova Gestão Pública” a Administração Pública deve copiar modelos e práticas privadas, fazendo com que a NGP se constitua numa visão privada do “público”. No caso brasileiro, o próprio PDRAE, elaborado em 1995, demarca que “a Administração Pública gerencial inspira-se na administração de empresas” (MARE, 1995, p.22). Inspirar-se na gestão privada é um erro conceitual grave porque a gestão pública é, pelos fins e meios, absolutamente diferente da gestão privada.

A utilização do termo “público” como componente do nome de um modelo teórico que valoriza “o privado” como referência representa uma tentativa de não evidenciar a contradição insolúvel entre duas lógicas absolutamente antagônicas: a “lógica do público” deve ser determinada pela solidariedade, enquanto a “lógica do privado” é determinada pela “lógica mercantil do consumo privado” (Carlos SOJO, 2004, p.10 e 11).

A Administração Pública é caracterizada por atributos estatais, ou seja, só pode ser explicada a partir do Estado. Mesmo após essa óbvia referência, até tautológica na ótica da defesa dos atributos políticos da cidadania, parece haver a necessidade de recordar algumas premissas elementares no que diz respeito à Administração Pública: a chave na distinção da esfera da natureza entre a Administração Pública e a administração privada está na finalidade de cada uma, pois enquanto a primeira busca realizar interesses gerais, a segunda deseja satisfazer os interesses particulares (o lucro é o objetivo a ser buscado incessantemente); a Administração Pública, ao contrário da administração privada, não pode escolher os seus âmbitos de atuação; a Administração Pública possui alguns privilégios e possibilidades coercitivas que não são usuais no setor privado; o entorno da Administração Pública é bem mais complexo que qualquer organização privada; a Administração Pública está vinculada ao processo democrático, pois mesmo na limitada democracia representativa, os processos eleitorais e os mandatos decorrentes dessas variáveis que devem ser observadas; na Administração Pública a determinação dos objetivos é muito mais plural que no setor privado, o que dificulta a segmentação dos destinatários das atividades públicas; o grau de visibilidade e controle da Administração Pública é muito maior, em função da maior pressão por

transparência; a Administração Pública está obrigada, diferentemente do setor privado, a respeitar princípios constitucionais e legais, o que torna a sua gestão menos flexível.

Também merece destaque recordar que a “Gestão pela Qualidade Total” (GQT) ou *Total Quality Management (TQM)* foi uma das estratégias de gerenciamento adotadas pela “Reforma Gerencial” no Brasil (Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, 1999, p.08).

A GQT, apesar de haver sido formulada por alguns autores norte-americanos como Edwards Deming e Joseph Juran, é no Japão dos anos 1960 e 1970, que continuava sua recuperação da destruição causada pela Segunda Guerra Mundial, que encontrou o ambiente “ideal” para o seu desenvolvimento. Já no início da década de 1980, empresas ocidentais voltavam suas atenções para o crescimento das principais indústrias japonesas. No Brasil, é a partir dos anos 1990 que a GQT começou a difundir-se, destacando-se o papel de divulgadora que teve a Fundação Christiano Ottoni²², liderada por Vicente Falconi Campos.

A GQT é uma teoria de gestão com uma metodologia fechada e que não possui nenhuma interconexão com a Administração Pública, mas mesmo assim foi considerada uma das estratégias de gerenciamento adotadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso. A GQT, independentemente de sua formulação conceitual aparentemente sistêmico-integradora da totalidade da vida humana (a ponto de pretender absorver como demanda a própria qualidade da vida) desconsidera por completo as características culturais de cada país e as especificidades da Administração Pública. No Brasil não foi diferente.

b) O mercado como formulador de políticas públicas

²² A Fundação Christiano Ottoni foi uma “fundação de apoio”, uma instituição de direito privado, sem fins lucrativos, que tinha por objetivos, entre outros, apoiar, técnica e financeiramente, os programas acadêmicos de ensino, pesquisa e extensão da Universidade Federal de Minas Gerais, em especial da Escola de Engenharia, promover e incrementar as atividades de pesquisas e de assessorias técnicas e científicas realizadas por seus servidores, exercer atividades técnicas, científicas e culturais e prestar serviços à comunidade. Em 1998, as atividades da Fundação Christiano Ottoni são delegadas para Fundação de Desenvolvimento Gerencial (FDG), que ingressa no universo das consultorias. A partir de 2003, a FDG passou a atuar somente em projetos sem fins lucrativos, prestando serviços a instituições carentes. Nesse momento, foi fundado o INDG, organização que se tornou líder em consultoria de gestão com foco em resultados no Brasil. A partir de outubro de 2012, a empresa passou a se chamar FALCONI Consultores de Resultado. Para mais informações, ver <http://www.falconi.com>. Acesso em: 23/01/2014.

Luiz Carlos BRESSER PEREIRA (2001, p.16-17) justifica a crença no mercado de duas maneiras distintas: primeiro ao rejeitar a ideia do Estado como produtor de bens e serviços, apoiando as privatizações; e segundo, ao afirmar que atividades não exclusivas do Estado, como serviços sociais e científicos, não devem ser realizados diretamente por ele.

Entretanto, os princípios do mercado não são aplicáveis aos serviços públicos. O objetivo do lucro e a possibilidade de diferenciação de clientes, outorgando vantagens conforme seu maior ou menor consumo, são facetas que expõem claramente a distinção entre o sentido de uma e de outra atividade. A presença do mercado como formulador das políticas públicas representa um triunfo inigualável para o capitalismo.

Jacint JORDANA (1995, p.84) recorda, entretanto, que as instituições públicas são identificadas por suas *policy networks* (redes de políticas públicas), nas quais se reproduzem diversos conflitos sociais. Ou seja, é possível identificar como os interesses de classes se convertem em políticas públicas. Quando é o mercado que formula as políticas públicas esse espaço legítimo de disputa desaparece, fazendo prevalecer exclusivamente o poder econômico.

Omar GUERRERO (2003, p.387) sustenta que a presença de elementos do mercado provoca mudanças nas funções tradicionais do setor público, tais como: gerência, privatização, esquemas de incentivo de competitividade e desregulação.

A transferência da gestão dos serviços públicos para empresas privadas (privatizações, concessões, terceirizações, etc.) faz com que o mercado passe a ser o dono da agenda pública. Esse fato pode gerar um grave problema: a captura do regulador (ente regulador de um determinado serviço público) pelo regulado (empresa privada responsável pela prestação de um determinado serviço público). O ente regulador é capturado quando passa a confundir o interesse público com os interesses do ente(s) privado(s) que é por ele regulado. Marçal JUSTEN FILHO (2002, p.370) aponta que a captura ocorre “quando a agência perde sua condição de autoridade comprometida com a realização do interesse coletivo e passa a produzir atos destinados a legitimar a realização dos interesses egoísticos de um, alguns ou todos os segmentos empresariais regulados”.

c) Concorrência empresarial

A Administração Pública deve ser redesenhada, seguindo o modelo das empresas privadas, com uma configuração que privilegia a redução dos custos e o aumento das tarifas públicas, buscando aumentar o lucro e desconsiderando o interesse público, tal como prevalecia nas concepções ideológicas em vigor até os anos 1980.

Luiz Carlos BRESSER PEREIRA (2001, p.19) constrói o conceito de “concorrência administrada” para justificar as contratações externas ou terceirização.

d) Orientação ao cliente

Para a NGP, a noção de cidadania é substituída pela utilização de termos como cliente, consumidor ou usuário, que são usados de modo quase intercambiável. A NGP busca fragmentar e fragilizar o único conceito legítimo na relação do indivíduo com o Estado: o de cidadão. Esta discussão não é uma discussão semântica. É um debate necessário que pretende demonstrar que usar qualquer termo diverso de cidadão é uma opção ideológica que objetiva dar um caráter apolítico à teoria da Administração Pública. É uma opção que nega que o Estado fundamenta a sua legitimidade na autoridade da sua universalidade.

A denominação “cliente” atribui à prestação do serviço público um caráter comercial. É como se o serviço prestado deixasse de ser público, tornando-se uma atividade econômica própria da iniciativa privada. Denominar a um cidadão de “cliente” é o mesmo que tornar a prestação do serviço público uma relação privada entre o prestador e o receptor. Por exemplo, sob essa ótica o ensino público de ensino fundamental é apenas uma relação existente entre uma escola pública e um aluno ou seus pais, desconsiderando o restante da sociedade. O conceito de cliente não contempla o interesse público.

Juan Antonio GONZÁLEZ (1999, p.99) afirma que o equívoco de considerar o cidadão um cliente é uma “visão derivada das concepções privatistas e economicistas da administração, dado que na relação cliente-empresa o que se busca privilegiar é o benefício da empresa, quando na relação pública o que legitima tanto o acionar como a existência mesma do Estado é o bem-estar dos cidadãos”.

Para Quim BRUGUÉ, Moisès AMORÓS & Ricard GOMÀ (1994, p.38 e 39):

os clientes do setor privado desfrutam de um poder de eleição que não tem equivalente no âmbito público. As instituições públicas descansam sobre uns fundamentos que condicionam suas relações com os administrados: seus serviços não são para satisfazer unicamente demandas individuais, mas, sobretudo, interesses coletivos.

Já o termo consumidor decorre de uma visão economicista. Se as atividades econômicas são a produção, a distribuição, a circulação e o consumo, vê-se o cidadão como exercendo a última dessas atividades, ou seja, o consumo. Marcos Roitman ROSENMANN (2003, p.77) afirma que substituir cidadão por consumidor é “resultado de uma ordem política e social estabelecida para defender a propriedade privada e a liberdade individual, não para gerar um projeto de desenvolvimento econômico”.

Finalmente, o conceito de usuário também não parece o mais adequado, pois o Estado deve ser responsável pela prestação universal a todos os cidadãos, independentemente da sua condição de usuário ou não.

Segundo Marcelo James VASCONCELOS COUTINHO (2000, p.46):

os cidadãos podem ser ou não usuários de serviços públicos específicos, mas são parte de toda uma comunidade e, portanto, contribuem e recebem benefícios da Administração Pública. Os cidadãos são também portadores de direitos e deveres e, ao contrário dos clientes do setor privado, frequentemente não podem escolher um serviço alternativo, caso estejam insatisfeitos com o serviço prestado pelo setor público. Assim, funcionários públicos não atendem somente aos usuários diretos, mas preservam os direitos de todos os cidadãos. Isso significa que eles equilibram os objetivos potencialmente conflituosos de satisfação dos usuários com a proteção dos interesses de toda a comunidade ou cidadãos de um país. Essa é a principal razão por que fornecer serviço de alta qualidade no setor público é muito mais difícil do que no mercado.

Cidadão inclui-se em uma categoria jurídica específica, pois o Estado permanece sempre com a responsabilidade pela adequada prestação de serviço público, mesmo que a atividade tenha sido delegada a um ente privado. A par das referências reducionistas, a expressão cidadão é a que melhor conforma o sentido sobre quem é o destinatário dos serviços públicos; é a que dá conta das especificidades do serviço público, que tem que contemplar o interesse público e os aspectos democráticos.

Para Omar GUERRERO (1997b, p.168) “uma das características principais da vida cívica, é que o cidadão toma consciência de si mesmo como tal, mais que como cliente e consumidor do mercado econômico”.

Sue RICHARDS (1994, p.06) sustenta a relevância da cidadania, a partir da relação existente, pela via do voto e do mandato, entre o cidadão e o seu representante eleito no processo da democracia representativa:

os políticos e aqueles técnicos que trabalham junto a eles baseiam-se no mandato eleitoral recebido dos cidadãos. Sejam quais forem as imperfeições do processo democrático, as eleições proporcionam o direito a tomar decisões em nome da comunidade.

Entre a Administração Pública e a cidadania não há contrato comercial, mas sim um contrato social e político. Transformar o cidadão em cliente é o mesmo que transformar a Administração Pública numa grande empresa privada, desconsiderando que “a cidadania não está fundada numa relação contratual” (Jorge KAROL, 2003, p.46), mas sim numa relação com uma comunidade global e socialmente cidadã, o que dá direito a um conjunto básico de serviços públicos, independentemente da capacidade financeira.

e) A Administração Pública deve ser apartada da política

O campo da Administração Pública, como qualquer outro campo, é um campo de poder, que se concretiza pela ação estatal. Por isso, é impossível entender que a Administração Pública seja dividida em funções administrativas e políticas, tocando as primeiras aos funcionários e as últimas aos políticos e aos gestores. Toda e qualquer atividade administrativa é uma atividade política. Não há atividade administrativa exclusivamente técnica.

Entretanto, não é este o pensamento predominante entre os defensores da “Nova Gestão Pública”, conforme recorda Nuria CUNILL GRAU (2004, p.43). Influenciados por princípios exclusivamente econômicos e gerenciais, os teóricos da NGP afirmam que o caráter político do Estado dificulta a tomada de decisões “eficientes” e “tecnicamente corretas”.

Esse argumento é meramente retórico. Os ultraliberais bem sabem que “estabelecer uma separação radical entre a técnica por um lado e a política por outro, como se as decisões coletivas pudessem ser reduzidas a um problema ao que, com a informação adequada, seja possível encontrar a ‘melhor’ solução” (Leonardo GARNIER, 2004, p.125), é uma premissa equivocada. Há múltiplas situações em que não há como escolher uma “melhor solução” para todos. Nesses casos, apenas a política possui legitimidade para decidir.

Um claro exemplo do sucesso desse argumento é o caso das agências reguladoras brasileiras. Todos os que defendem a autonomia dos entes reguladores

brasileiros, com relação ao governo federal, insistentemente recorrem a esse discurso. Entretanto, cinicamente, evitam recordar que em 2001 o Brasil enfrentou uma crise no abastecimento de energia levando o país a uma situação de racionamento. Naquele momento, com a necessidade de rápidas providências para enfrentar a escassez de energia, o governo Fernando Henrique Cardoso, o mesmo que havia instituído o modelo de agências reguladoras no país, optou, via Medida Provisória nº 2.147, de 15 de maio de 2001, por criar a “Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica”, tendo como objetivo propor e implementar medidas de natureza emergencial, de forma a evitar interrupções do suprimento de energia elétrica. Correlativamente, o Presidente abandonou o projeto de transposição das águas do São Francisco, então em fase de audiências públicas tumultuadas, cujo impacto seria de reduzir a produção de energia hidroelétrica na “cascata da CHESF”, no baixo São Francisco. Portanto, o grau de “politização” das decisões “administrativas” é elevado. Estes exemplos evidenciam que o argumento utilizado pela NGP é um argumento meramente retórico.

A Administração Pública é o ente que vincula o Estado com a sociedade. Cada funcionário público representa o “rosto” do Estado frente a cada cidadão. A NGP, ao contrário de incentivar o aperfeiçoamento dessa relação, buscando integrar o cidadão à gestão pública, prefere afastá-lo, criando uma falsa dicotomia entre a Administração Pública e a política.

Conclusão

Luiz Carlos BRESSER PEREIRA (2001, p.08) afirma que ao Estado absolutista correspondeu a Administração Pública patrimonial; aos Estados liberal, liberal-democrático e social-democrático (de bem estar social) correspondeu a Administração Pública burocrática; e ao Estado social-liberal corresponde a Administração Pública gerencial; típico exemplo de um “raciocínio” pseudo-linear que produz a demonstração conforme a seus próprios objetivos e, ato contínuo, universaliza o alcance de uma decisão puramente circunstancial e particularizada.

Considerando que tal leitura é correta, como é possível explicar que o formulador do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado” (PDRAE) haja optado pelo modelo gerencial? Acaso ele desconhecia que o Brasil nunca chegou a ser caracterizado como um Estado de bem estar social (ao contrário dos países que foram

pioneiros na aplicação da NGP)? É evidente que não. Ele não cometeria tal equívoco. É evidente que a opção pela NGP foi uma opção ideológica e intencional. Mas então restam duas perguntas: por que omitir que o Brasil nunca foi um Estado de bem estar social? Por que apresentar a “Administração Pública gerencial” como a única alternativa ao modelo burocrático?

A resposta às duas perguntas está diretamente relacionada à necessidade de negar que a “Reforma Gerencial” brasileira, iniciada em 1995, tivesse caráter ultraliberal. Luiz Carlos BRESSER PEREIRA insiste em fugir dessa discussão, quando diz que o “debate ideológico entre esquerda e direita, entre os progressistas e os ultraliberais, certamente há de continuar, mas a onda ultraliberal iniciada no fim dos anos 1970 acabou” (2001, p.16).

Enfim, é o modelo de Estado que define o modelo de Administração Pública. Se não fosse assim, o “como” (forma de gerir) é que definiria o “quê” (modelo de Estado). Há uma relação de interdependência entre a “Nova Gestão Pública” e o Estado ultraliberal. Os defensores do ultraliberalismo buscam constantemente símbolos acadêmicos e há que se reconhecer que no campo da Administração Pública a “Nova Gestão Pública” é a roupagem teórica do ultraliberalismo.

A segunda conclusão relevante deste texto está associada ao conceito de democracia utilizado pelos defensores da “Nova Gestão Pública”.

Núria CUNILL GRAU (2004, p.44) deixa claro seu conceito de democracia aplicada à Administração Pública, ao expor suas duas hipóteses sobre o tema: “a democratização da Administração Pública significa converter à cidadania num sujeito ativo de seu controle”; e “a democracia na Administração Pública é uma solução válida somente se não contraria a eficiência do desempenho governamental”. No tocante à primeira hipótese, resta claro que o conceito de democracia está associado exclusivamente ao de controle, sem nenhuma menção à questão da participação cidadã. Entretanto, é a segunda hipótese que denota de fato que mesmo a democracia limitada da hipótese primeira não representa um valor a ser observado sempre. É a eficiência que deve ser perseguida a qualquer custo, mesmo que isso represente eliminar a democracia.

Luiz Carlos BRESSER PEREIRA afirma que a “reforma gerencial se faz na e para a democracia” (2000, p.64), ao mesmo tempo em que define democracia como o “regime em que há o voto universal” (2002b, p.30-31).

Fica evidente que o conceito de democracia usado pelos ultraliberais brasileiros na reforma do aparelho de Estado no Brasil é absolutamente insuficiente. No decorrer deste texto a teoria da “Nova Gestão Pública” foi exaustivamente examinada e expressões como democracia participativa, participação, participação popular ou participação cidadã nunca apareceram. Isso evidencia que as mesmas não são referências “estruturantes”²³ do discurso ultraliberal que constrói a NGP como seu modelo de Administração Pública.

Referências Bibliográficas

BARZELAY, Michael. La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). In: **Reforma y Democracia** (Revista do CLAD), Caracas, n° 19, Fevereiro, 2001, p.07-66.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BRASIL. MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial da administração pública brasileira. In: **Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados**. Oeiras: INA, 2000, p. 55-72.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Organizadores). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia das Letras, 2001, p. 222-259.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 53, n° 01, Janeiro / Março, 2002a, p.05-27.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanco da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília: Seminário de 06 a 08 de agosto de 2002, 2002b, p.29-35. Mimeo.

²³ O termo “estruturante” é usado no mesmo sentido dado por Pierre BOURDIEU (2002, p.11).

- BRUGUÉ, Quim; AMORÓS, Moisès; GOMÀ, Ricard. La Administración Pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica? In: **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, Madri, n° 01, Setembro / Dezembro, 1994, p.33-46.
- CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO – CLAD. Uma nova gestão pública para a América Latina. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, n° 01, Janeiro / Março, 1999, p.121-144.
- CUNILL GRAU, Nuria. La democratización de la Administración Pública. Los mitos a vencer. In: **Política y gestión pública**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica / CLAD, 2004, p.43-90.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- DUNLEAVY, Patrick e HOOD, Christopher. De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. In: **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, Madri, n° 03, Maio / Agosto, 1995, p.105-114.
- FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. **A Nova Administração Pública em ação**. Brasília: UnB e ENAP, 1999.
- GARNIER, Leonardo. El espacio de la política en la gestión pública. In: **Política y gestión pública**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica / CLAD, 2004, p.91-138.
- GONZÁLEZ, Juan Antonio. La ciencia de la administración pública y la ciencia política en Iberoamérica: una discusión sobre la pertinencia. In: **Revista Tecnología Administrativa**, Medellín, v.XIII, n° 29, Janeiro / Abril, 1999, p.89-103.
- GUERRERO, Omar. Clásicos de la teoría de la Administración Pública. In: **Revista Venezolana de Gerencia**, Maracaibo, ano 02, n° 03, Junho, 1997a, p.09-18.
- GUERRERO, Omar. El mito del nuevo “Management” público. In: **Revista Venezolana de Gerencia**, Maracaibo, ano 09, n° 25, Janeiro / Março, 2004, p.09-52.
- GUERRERO, Omar. **La Administración Pública del Estado capitalista**. Barcelona: Editorial Fontamara, 1981.

- GUERRERO, Omar. Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política? In: **Revista Venezolana de Gerencia**, Maracaibo, ano 08, n° 23, Julho / Setembro, 2003, p.379-395.
- GUERRERO, Omar. **Principios de Administración Pública**. Santa Fe de Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, 1997b.
- HOOD, Christopher. Public management for all seasons? In: **Public Administration**, Londres, v.69, n° 01, 1991, p. 03-19.
- JORDANA, Jacint. El análisis de los *policy networks*: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? In: **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, Madri, n° 03, Maio / Agosto, 1995, p.77-89.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.
- KAROL, Jorge L. Cliente mata ciudadano. Reflexiones en torno a la noción de ciudadanía urbana en regulación de servicios públicos domiciliarios. In: **Política y gestión**, Rosario, v.04, *Homo Sapiens*, 2003, p.35-56.
- PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- RAMIÓ MATAS, Carles. Los problemas de la implantación de nueva gestión pública em las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. In: **Reforma y Democracia** (Revista do CLAD), Caracas, n° 21, Outubro, 2001, p.75-116.
- RAMIÓ MATAS, Carles. **Teoría de la organización y Administración Pública**. Madri: Tecnos, 1999.
- RICHARDS, Sue. El paradigma del cliente en la gestión pública. In: **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, Madri, n° 01, Setembro / Dezembro, 1994, p.05-16.
- ROSENMANN, Marcos Roitman. **Las razones de la democracia**. 3ª ed. Madri: Editorial Sequitur, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. 3ª edição. São Paulo: Cortez, 2001.

SHEPERD, Geoffrey e VALENCIA, Sofia. Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v.120, nº 03, Setembro / Dezembro, 1996, 103-128.

SOJO, Carlos. **El final de la política pública**. Apresentado no IX Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e a Administração Pública (Painel 117: *La dimensión política de las políticas públicas*), Madri, 02 a 05 de Novembro de 2004.

VASCONCELOS COUTINHO, Marcelo James. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 51, nº 03, Julho / Setembro, 2000, 41-73.