

# A NOVA GESTÃO PÚBLICA COMO FORMA DE CONTROLE DO CAPITAL FINANCEIRO SOBRE O ESTADO NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Diogo Santos\*

## RESUMO

No mesmo período da ascensão do capital financeiro como fração hegemônica no capitalismo contemporâneo, teve início um forte movimento de reformas do Estado, cujas medidas foram sintetizadas sob a denominação de Nova Gestão Pública (NGP). Em um momento no qual as reformas neoliberais do Estado ganham novo impulso, o presente artigo buscará analisar a NGP localizando-a no contexto da ascensão do capital financeiro. Conclui-se que as medidas NGP exerceram a função colocar o modo de administrar os Estados em sintonia com os interesses da nova fração hegemônica e conceder legitimação a essa hegemonia.

**Palavras chaves:** Nova Gestão Pública, capital financeiro, reforma do Estado, capitalismo contemporâneo.

## Introdução

Nosso objetivo é inserir o tema da reforma gerencial do Estado - que se iniciou nos anos 1980 nos países desenvolvidos - no quadro geral da ascensão da Finança<sup>1</sup> como força hegemônica do Capitalismo contemporâneo. A chegada da Finança ao poder nos EUA e Europa em seguida no resto do mundo significou uma profunda reformulação das relações entre as diferentes classes sociais e suas frações, seja no âmbito do Mercado ou do Estado<sup>2</sup>. No que se refere a este último, uma mudança fundamental diz respeito à Nova Gestão Pública (NGP), como veio a ser denominada a sistematização

---

<sup>1</sup> O conceito de “Finança” formulado por Dumenil e Levy não coincide com o de setor financeiro, a Finança não se resume a ele. A Finança compreende o conjunto formado pela fração financeira dos capitalistas e as instituições agentes de seus interesses (DUMENIL; LEVY, 2010, p. 195). O ponto chave deste conceito é que ele une as dimensões econômica e política. Trata-se de identificar os atores, seus interesses econômicos e seus instrumentos na busca de condicionar os interesses das demais classes e frações de classes aos seus. Entre os principais agentes que compõem a Finança no mundo atual estão inclusos os bancos, investidores institucionais em geral, os detentores dos ativos financeiros de forma ampla, o conselho administrativo das empresas de capital aberto, os altos executivos, os bancos centrais, o FMI, as agências de classificação de risco, o Banco Mundial e os Estados Nacionais mais poderosos da atualidade como EUA e Alemanha.

<sup>2</sup> Entre os principais autores e obras sobre a problemática da financeirização como característica distintiva do capitalismo contemporâneo estão BRAGA (1998), BRUNHOFF; CHESNAIS (Orgs.) (1998), CHESNAIS (1996), CHESNAIS (Org) (2005), DUMENIL; LÉVY (2004), GUTTMANN (1994). Sobre o controle do capital financeiro sobre as empresas ver especialmente AGLIETTA; REBÉRIOUX (2005).

---

\*Mestrando em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais

de um conjunto de mudanças inclusas no movimento de reforma do Estado. Apesar de nunca terem saído de cena desde seu surgimento, as propostas de reforma do Estado preconizadas pela NGP ganharam fôlego novo nos últimos anos em sintonia com o aprofundamento das reformas neoliberais em curso pelo mundo. É sobre suas características, resultados e críticas que trataremos a seguir, com o objetivo de localizá-la no conjunto das transformações vividas pelo Capitalismo com o fim do compromisso keynesiano.

### **A ascensão da Nova Gestão Pública**

As críticas ao lugar do Estado na vida econômica cresceram nos países desenvolvidos *pari passu* com as crises vividas pelo compromisso keynesiano. Abrucio (1997) destaca que ao final dos anos 1970 o “antigo consenso social a respeito do papel do Estado perdia forças rapidamente, sem nenhuma perspectiva de retomar o vigor” e “a introdução do modelo gerencial no setor público faz parte deste contexto”.

No início dos anos 1980, portanto, no contexto de uma forte recessão no mundo desenvolvido exportada pelos EUA<sup>3</sup>, mudanças importantes começam a tomar forma com relação ao papel do Estado. Em seu texto clássico sobre a Nova Gestão Pública, Hood (1991) enumera as principais tendências que conformavam as características básicas da NGP no início dos anos 1980, eram elas: 1) diminuição ou reversão do crescimento do gasto e do quadro de funcionários públicos; 2) privatizações e utilização de “subsidiárias” na prestação de serviços; 3) introdução de tecnologias de informação nos serviços públicos; 4) a constituição de uma agenda internacional sobre os temas ligados à administração pública. Como nosso objetivo é situar a NGP no conjunto das transformações ocorridas nos países ricos a partir dos anos 1980, podemos sintetizar inicialmente essas tendências apresentadas pelo autor em dois grandes objetivos: diminuição do tamanho do Estado e uniformização do modo de operar a máquina pública nos diferentes países. O primeiro objetivo envolve as três primeiras tendências e o segundo objetivo é alcançado com a segunda tendência. Estes dois grandes objetivos estão em sintonia, em primeiro lugar, com o programa dos governos conservadores que chegaram ao poder nesses países, em especial EUA e Reino Unido, e em segundo lugar com a busca da Finança de criar um ordenamento estatal internacional favorável à expansão do capital financeiro.

---

<sup>3</sup> A fim de retomar o controle sobre os fluxos financeiros do mundo, o FED realiza uma elevação abrupta da taxa de juros a partir de 1979. Até meados dos anos 1980, a taxa de juros nos EUA alcança 9% contra um teto de 3% alcançado nas décadas de 1960 e 1970 (DUMENIL; LEVY, 2004, p. 70). OS EUA vivem sua maior recessão desde os anos 1930 entre 1979 e 1982, impactando negativamente, em especial a Europa e Japão e América Latina.

Essa não é, contudo, a conclusão de Hood (1995). Pelo contrário, o autor busca argumentar que não é possível encontrar uma correspondência entre a ascensão da NGP e da “Nova Direita”, como foi denominada às coalizões conservadoras que emergiram na fase final do compromisso keynesiano. Neste trabalho, o autor cria uma tipologia com diferentes graus de adesão pelos países às receitas da NGP e conclui que a suposta correlação entre a NGP e a Nova Direita não se verifica. Segundo o autor, a maioria dos países foram governados na maior parte da década de 1980 por governos de Centro. Houveram também governos de Esquerda que adotaram a NGP em alto grau, enquanto governos de Direita a adotaram em baixo grau. Outra conclusão do autor é que mesmo os governos socialdemocratas tiveram durante a década de 1980 que adotar medidas preconizadas pela NGP como forma de atender às alterações de comportamento de setores do eleitorado, especialmente em relação aos temas da gestão pública. Por fim, ele concede que a relação entre ascensão da Nova Direita e da NGP deveria ser buscada de forma mais ampla pela mudança mais profunda de comportamento na sociedade.

Para Hood (1991) o que explicaria a emergência da NGP seriam as mudanças no nível de distribuição da renda nas décadas pós-segunda guerra mundial que alterariam o comportamento do eleitor de uma tendência de concordância com o crescimento do Estado para outra menos tolerante com impostos; as novas tecnologias que favoreceriam uma diminuição das barreiras entre o público e o privado; a utilização de técnicas de aferição da opinião de grupos selecionados de eleitores – pesquisas qualitativas – que passaram a ser mais decisivas para a formulação das políticas públicas do que a experiência adquirida pelo corpo burocrático; e a formação de uma sociedade majoritariamente de classe média, mais heterogênea, e menos padronizada por trabalhadores fabris, o que teria gerado uma consciência contrária a uma forte presença do Estado na sociedade.

Julgamos que essa argumentação do autor com o objetivo de descolar a NGP da subida da Nova Direita ao poder se sustenta em uma relação de causalidade equivocada. De fato, não é a chegada dos conservadores ao poder estatal que gera a emergência da NGP. Primeiramente, é preciso analisar a ascensão de ambas como resultantes do rompimento do compromisso keynesiano<sup>4</sup> e da centralidade

---

<sup>4</sup> Na base do capitalismo do pós-segunda guerra estava um arranjo específico de classes sociais. O núcleo deste compromisso de classe era composto pelos trabalhadores urbanos e pelos empresários industriais. O chamado compromisso keynesiano (DUMENIL; LEVY, 2010, p. 209) era favorável às classes populares no sentido em que os ganhos reais do salário e a busca do pleno emprego eram dois de seus pilares. Efetivamente, há uma diminuição da desigualdade de renda nos EUA no período dos anos dourados. Taxas de lucros positivas e estimuladoras do investimento era outro pilar deste compromisso de classe. O setor financeiro não compunha o núcleo do compromisso keynesiano. Esta fração de classe tinha seus interesses atendidos somente na medida em que os interesses fundamentais das demais classes eram contemplados. Desde o início do New Deal, o setor financeiro não detinha hegemonia sobre a política econômica norte-americana e sobre a regulamentação do setor. Mas não tardou para o capital financeiro explorar todas as brechas e abrir fissuras na ordem vigente a seu favor.

conquistada pelos interesses dos credores no tabuleiro do xadrez político. Esta alteração profunda na forma de organização do Capitalismo impactou os partidos políticos de todos os espectros e por isso mesmo o neoliberalismo é um evento tão poderoso. Nem os partidos de Esquerda puderam desconsiderar o poder adquirido pelos agentes financeiros. Em última instância, tanto a ascensão da Nova Direita como da NGP é derivada da crescente hegemonia da Finança construída ao longo da década de 1980. Os EUA mudaram as regras do jogo em 1979<sup>5</sup>, levando todo o mundo desenvolvido a ter de se adaptar rapidamente e seguir seu modelo em alguma medida. Foi o Reino Unido que deu a resposta mais contundente em como se adaptar às novas regras do jogo no âmbito da gestão pública e assim ditou a norma de como os demais países também deveriam responder.

Outra consideração crítica ao argumento de Hood é que o autor possui uma visão da Nova Direita apenas na dimensão de sua representação política, os partidos, e assim concluí que não há relação entre a Nova Direita e a NGP. Entretanto, a nova direita possui sustentação social, as frações de classe que passaram a atacar o compromisso keynesiano<sup>6</sup>. A nova Direita não é um fenômeno de cúpula, é expressão de reposicionamento político das classes sociais. Assim, chegaremos à conclusão oposta de Hood, uma vez a influência da NGP cresceu exatamente a partir do fortalecimento e do posicionamento político da base social da Nova Direita. Portanto, consideramos que não é possível compreender a ascensão da NGP e seus objetivos sem considerar a mudança profunda de orientação dos governos após o fim do compromisso keynesiano.

### **Fundamentos teóricos e principais características da NGP**

A Teoria da Agência, a Teoria dos Custos de Transação e a Teoria da Escolha Pública, todas no interior da ideologia econômica neoclássica compõem o núcleo teórico da NGP. Segundo HOOD esse é o conjunto de teorias que contribuíram para as doutrinas de reforma administrativa. A segunda parte das influências corresponde a busca da introdução no setor público do gerenciamento típico do setor privado. Os principais temas são: gestão profissional, liberdade para atingir os resultados,

---

<sup>5</sup> Em 1979, o FED altera seu alvo operacional para o controle do agregado monetário, abandonando as metas para a taxa de juros. Dobrou a taxa juros em poucos meses e a economia entrou em recessão. Houve uma drástica redução na demanda por crédito gerando uma queda na taxa de juros e uma retomada do crescimento econômico na segunda metade de 1980. Entretanto, nova pressão inflacionária levou o FED à novas elevações na taxa juros e a economia viveu uma recessão do início de 1981 ao final de 1982 (GUTTMANN, 1994, p. 164).

<sup>6</sup> O poder dos sindicatos em influenciar política econômica dos Estados dificultando o controle dos salários e a contenção dos gastos públicos foi o alvo principal dos banqueiros, profissionais liberais e aposentados na década de 1970, especialmente a partir da recessão de 1974 e 1975 (BELLUZZO, 2009, p. 79).

construção de uma cultura institucional que favoreça o desempenho e medição dos resultados (HOOD, 1991).

Podemos perceber neste ponto uma semelhança entre a Nova Gestão Pública e a Governança Corporativa<sup>7</sup>, a qual representa as transformações ocorridas na administração das empresas para adequá-la aos interesses dos investidores institucionais<sup>8</sup>, ambas possuem entre seus fundamentos teóricos a teoria dos custos de transação e a teoria da agência<sup>9</sup>. Implícita a esta similaridade está a noção de que é possível analisar estes dois fenômenos, empresas e o Estado, a partir do mesmo prisma, ou melhor, de que é possível e necessário moldar o Estado às leis do mercado. Se a governança corporativa é a forma pela qual se materializou o controle da Finança sobre as empresas e estas teorias deram a justificativa para tanto, isto nos dá alguma pista sobre o papel da Nova Gestão Pública no contexto em que passa a ser implementada.

Entretanto, enquanto a governança corporativa está mais associada à defesa dos interesses dos acionistas e, portanto, mais claramente identificada com a ascensão da Finança, a NGP alvora-se neutra (HOOD, 1991). Ou seja, não estaria a serviço dos interesses de nenhuma fração de classe específica (mesmo se sustentando sobre as mesmas teorias e emergindo na mesma configuração histórica que a governança corporativa). Pode-se levantar a hipótese de que, como a NGP trata do espaço público, para se afirmar como uma teoria acima de interesses particulares ela teria necessariamente de criar uma imagem de neutralidade. Essa é uma operação ideológica comum das classes dominantes que precisam convencer que os seus interesses são os de toda a sociedade.

---

<sup>7</sup> Segundo Aglietta e Rebérioux (2005, p. 31), a governança corporativa lida fundamentalmente com a relação entre acionistas e gerentes. A busca por melhores mecanismos de controle e detecção de possíveis desvios dos gerentes é a preocupação central. O conselho administrativo, órgão gestor superior das empresas, é responsável por assegurar o interesse dos acionistas e não por contribuir para o desenvolvimento do conjunto da empresa.

<sup>8</sup> A governança corporativa começou a ser defendida nos EUA pelos grandes fundos de pensão. Em seguida, os grandes investidores norte-americanos, acionistas de empresas no exterior, passaram a agir para exportarem a governança corporativa (FARNETTI, 1998). Essa influência dos fundos de pensão sobre a forma de administração das empresas é resultado da ampliação da participação acionária dos investidores institucionais. Em 1965, nos EUA, os investidores institucionais detinham 14% das ações das empresas não financeiras. Em 1985, eles possuíam 45%. Os acionistas individuais declinaram sua participação de 84% para 49% nestes vinte anos (SAUVIAT, 1998, p. 122). Essa ascensão dos investidores institucionais, poderosos agentes da Finança no mundo contemporâneo, altera o peso relativo de cada conjunto de agentes que compõem as empresas, que inclui executivos, acionistas e trabalhadores (AGLIETTA; REBÉRIOUX, 2005, p. 1).

<sup>9</sup> A relação de agência é para Jensen e Meckling (1976) “um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o principal) envolvem outras pessoas (agente) para realizar algum serviço em seu nome que envolve a delegação de autoridade de tomada de decisão para o agente”. O ponto é que para o principal conseguir que o agente aja não guiado pelo seu próprio interesse, mas, sim, buscando maximizar o bem-estar do principal, este deverá incorrerá em custos. A Teoria da Agência, portanto, utilizando as ferramentas da teoria neoclássica, busca demonstrar como maximizar a utilidade do principal e reduzir ao mínimo os custos de agência. É sobre esta teoria da empresa que estão alicerçadas as recomendações da governança corporativa (AGLIETTA; REBÉRIOUX, 2005, p. 31).

A Teoria da Agência entra na NGP como a relação entre alta gerência (principal), que estabelece as metas, e os seus executores (agentes), os servidores dos níveis inferiores. Daí deriva a inclusão de contratos entre unidades diferentes do serviço público, remunerações flexíveis baseadas em desempenho e não em qualificação (gratificações), métodos de análise de desempenho individualizada, terceirização e demais medidas que conformam um sistema de incentivos e ameaças sobre os servidores públicos. O pressuposto é que o comprometimento do servidor público com sua tarefa não deve se basear na confiança entre este e seus superiores.

A Teoria da Escolha Pública é outro pilar fundamental da NGP. Dunleavy et al (2005) compreendem a NGP como um “fenômeno em dois níveis”. Um deles é a influência da Teoria da Escolha Pública e o outro é a utilização no setor público de práticas das empresas privadas. Portanto, A visão de Estado e de seus agentes, políticos e burocracia, incorporada pela NGP é aquela preconizada pela Teoria da Escolha Pública (TEP). Compreender esta última é condição necessária para realizar uma interpretação objetiva do papel da NGP a partir dos anos 1980.

James Buchanan, precursor da Teoria da Escolha Pública ainda no final dos anos 1940, disse em sua palestra proferida na cerimônia de recebimento do prêmio Nobel de Economia em dezembro de 1986 que uma razão básica para a necessidade de uma aplicação específica da teoria do agente racional maximizador de utilidade para os agentes políticos resulta do fato de que “essa perspectiva de maximização de valor” não pode ser estendida do mercado para a política, porque a última não incorpora diretamente a estrutura de incentivo compatível com a da primeira” (BUCHANAN, 1987) (Tradução nossa). O objetivo de Buchanan, portanto, e de seus seguidores era compreender quais são as motivações e incentivos dos agentes do Estado.

Niskanen (1968), um dos principais formalizadores da Teoria da Escolha Pública defende que são duas as características definidoras dos burocratas que compõem o modelo proposto por ele. Os burocratas buscam maximizar o orçamento sob responsabilidade de seu departamento (bureau) e os departamentos entregam um determinado resultado ou produto em troca de um orçamento específico. O pressuposto é que os indivíduos agem da mesma maneira seja na arena do mercado ou da política. Outras variáveis que entram na função objetivo dos burocratas são, entre outras, salário, proteção e poder.

Ainda nesse trabalho, após apresentar o seu modelo e chegar à conclusão de que os órgãos públicos são muito menos eficientes que instituições privadas fornecendo o mesmo produto, o autor chega a algumas sugestões. A primeira é que os departamentos públicos poderiam continuar realizando serviços e oferecendo produtos, mas deveriam “operar em um ambiente competitivo e encarar uma

função de demanda altamente elástica” (NISKANEN, 1968, p. 304). Vemos que é desta conclusão teórica que deriva a sugestão da NGP de que para ampliar a eficiência dos diferentes departamentos públicos é preciso criar um sistema de competição entre eles. Outra sugestão feita pelo autor é que os salários dos servidores dos escalões superiores dos departamentos deveriam ser uma função negativa do orçamento gasto pelo departamento em questão. Desta forma, haveria um incentivo a uma conduta mais eficiente por parte dos burocratas. A última sugestão é de que os serviços prestados por órgãos públicos deveriam ser contratados por instituições privadas com ânimo de lucro, mantendo o financiamento via governos e fundações.

Carneiro e Menicucci (2011) afirmam que “a preocupação central dos autores afiliados a esta vertente teórica consiste em demonstrar como e porque os produtos das decisões e das condutas adotadas pelos burocratas são perdulários e ineficientes”. Ainda segundo o trabalho destes autores, a TEP aplica a teoria econômica neoclássica<sup>10</sup> às ações dos agentes do Estado. Deste modo, incluem na função utilidade dos servidores públicos variáveis como aumento da parcela do orçamento sobre seu controle, aumento de gratificações, poder e prestígio. A ação dos burocratas é guiada, portanto, pela busca de maximizar o orçamento sobre seu controle e alcançar outros interesses particulares. O resultado de sua ação, para a TEP, é a negligência com o interesse público.

Evans (1998) argumenta que a Teoria da Escolha Pública foi a principal sustentação teórica para a crítica ao Estado realizada pela ideologia do neoliberalismo. Utilizando o ferramental neoclássico de otimização de utilidade de agentes racionais e aplicando-os aos agentes do Estado concluiu-se que a ação do Estado por meio destes agentes gera graves consequências negativas para o funcionamento da economia distanciando-a da eficiência. Para o autor, essa é a principal evolução da visão neo-utilitarista em relação ao utilitarismo clássico que simplesmente ignorava a ação do Estado lhe atribuindo um papel mínimo na economia. Para o neo-utilitarismo o Estado não só é dispensável como é também prejudicial ao dinamismo da economia. Esta posição radicalmente pró-mercado é que sustenta “cientificamente” as proposições de reforma do Estado que se tornaram hegemônicas nos países desenvolvidos nos anos 1980 e 1990. Simultaneamente, a Teoria da Escolha Pública conquista hegemonia nos anos 1980 com a aplicação da NPG, ou seja, é na verdade a ascensão desta última que confere à Teoria da Escolha Pública um caráter hegemônico e doutrinário.

A crença utópica no Mercado e o ataque ideológico ao Estado torna a TEP inaplicável e irrealista. Se os burocratas são indivíduos que agem estritamente em busca do auto interesse, como seria possível a existência de um Estado restrito a algumas funções mínimas, como defendido pela TEP, que

---

<sup>10</sup> A Teoria da Escolha Pública também foi denominada de Teoria Econômica da Política (BUCHANAN, 1999, Vol 1, p. 45)

poderíamos resumi-las na observância do respeito à propriedade privada? Os burocratas buscariam sempre ampliar seu poder, orçamento, prestígio, enfim, inviabilizando na prática o modelo de Estado da TEP. Evans (1998) conclui assim que “se as políticas propostas pelos teóricos neo-utilitaristas tivessem oportunidade de ser efetivamente implementadas, sua teoria do Estado estaria errada”. Para este autor, o equívoco fundamental da TEP é não considerar o contexto institucional e histórico, o qual condiciona e viabiliza o comportamento dos servidores públicos, socialmente aceito. E mais, que estes elementos são anteriores às escolhas individuais isoladas.

Se é possível definir com alguma precisão e algum grau de consenso na literatura quais são os fundamentos teóricos da Nova Gestão Pública, o mesmo não ocorre quanto à sua definição. Esse problema também ocorre com a Governança Corporativa, mas nos parece ser ainda mais evidente no caso da NGP. Alguns autores chegam mesmo a afirmar que o caráter vago NGP faz com que caiba o que convier aos seus defensores (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Na busca de delimitar o objeto de suas análises, os autores que trataram da NGP enumeram as características que lhes parecem as mais relevantes quando se trata do tema. Para Hood (1991) a gestão profissional no setor público, a construção de medidas de desempenho das unidades de governo e dos servidores e o controle dos resultados, a desagregação de unidades, a inserção de mecanismos de competição no interior do setor público, a utilização de técnicas de gerenciamento do setor privado no setor público e busca de economia na utilização de recursos são os principais componentes que conformariam a NGP nos países em que primeiro foi implementada, com destaque para Reuni Unido, Nova Zelândia e Austrália. Hood (1995) acrescenta que uma das características que compõem o núcleo das medidas da NGP é a existência de altos gerentes no Estado com poder discricionário para executar uma gestão em sintonia com as demais medidas da NGP e a mudança do foco de controle do serviço público por meio de processos para a mensuração em termos de resultados. Essa última característica se tornou segundo Hood e Peters (2004) o coração da abordagem da NGP.

Buscando uma síntese maior, Drechsler (2009) defende que:

A NGP se constitui na transferência de princípios empresariais e de mercado e técnicas de gestão do setor privado para o setor público, em sintonia e baseado em um entendimento neoliberal do Estado e da economia. O objetivo, portanto, é um enxugamento, Estado mínimo em que qualquer atividade pública retrai e é exercida de acordo com o princípio empresarial de eficiência (DRECHSLER, 2009). (Tradução nossa)

A respeito desta importação de formas das empresas para o Estado Evans (2002) é ainda mais direto. Para ele:



Ao longo do último quarto de século, a principal ênfase conceptual da reforma do Estado tem sido a de utilizar os mercados ou imitar mecanismos de mercado para substituir o controle das hierarquias administrativas tradicionais (EVANS, 2002).

Mais uma tentativa de delimitação das características principais da NGP é realizada por Dunleavy et al (2005). Para os autores as principais características seriam a descentralização das hierarquias entre as unidades administrativas, refletindo o movimento feito anteriormente no setor privado com a criação do modelo organizacional das empresas multidivisionais, nas quais há autonomia das divisões da firma. Inclui também a introdução de mecanismo de competição entre setores da Administração Pública e a criação de incentivos pecuniários aos funcionários baseados em desempenho.

Mas o que pretende alcançar a NGP com este conjunto de mudanças e novas abordagens sobre o Estado? Sem dúvidas, o objetivo declarado mais importante dos defensores da reforma gerencial, principalmente, em sua primeira versão nos anos 1980, era a busca de um Estado mais eficiente. A expressão “fazer mais com menos”<sup>11</sup> sintetiza o espírito da primeira geração da NPM. A defesa da eficiência como critério chave a ser perseguido na administração pública permeia o conjunto dos principais textos sobre o tema. Como veremos muitas das análises críticas aos resultados alcançados pelas reformas orientadas pela NGP iram enfatizar exatamente o fracasso em atingir este objetivo declarado. O que, em nossa opinião, pode nos levar à conclusão de que o objetivo declarado e o objetivo real da NGP não coincidem. Mais adiante voltaremos a este ponto crucial.

Diante do baixo consenso sobre o que definiria a NGP, julgamos mais correto tratá-la como um movimento de reforma do Estado e não como um arcabouço teórico delimitado e articulado. Como movimento ela comporta várias dimensões: a pretensa cientificidade, um conjunto de propostas práticas, a retórica, o simbolismo e, naturalmente, uma dimensão ideológica anti-Estado. Pollitt e Bouckaert (2002) em um trabalho com o objetivo de realizar um balanço da experiência de reforma do Estado nas décadas anteriores, fazem uma profunda análise de que as dimensões culturais, simbólicas e retóricas possuem uma relevância não negligenciável. Desta, maneira as tentativas “fortemente racionalistas” de avaliação dos resultados da aplicação da NGP não seriam capazes de captar a complexidade do fenômeno.

Os autores alertam, por exemplo, que governantes que se mostravam defensores da reforma do Estado atraíam apoio e sustentação política, mesmo sem que o sucesso das medidas propostas efetivamente pudesse ser mensurado. Isso pode ser explicado pela hegemonia sobre a opinião pública dos setores sociais, acadêmicos e empresariais que realizavam uma forte crítica ao papel que Estado

---

<sup>11</sup>**Doing more with less:** Turning public management around (UKELES, 1982) era um influente livro da época (Abrucio, 1997).

desempenhou na economia e na sociedade desde o pós-segunda guerra. Um governante que realizasse um discurso em sintonia com esta tendência política e ideológica receberia uma avaliação positiva das forças sociais que estavam ditando o rumo da opinião pública naquele período.

Pollitt e Bouckaert (2002) vão além e criticam os critérios consagrados de avaliação da NGP por sua baixa capacidade explicativa. Um primeiro critério muito utilizado é a economia de recursos, muito presente na retórica dos governantes que implementam as reformas. Contudo, a economia de recursos por si só pode ter impactos negativos na eficiência e na eficácia – esta última é definida como a mensuração da melhoria real para a população em decorrência das mudanças realizadas. A melhoria no processo de prestação de serviços públicos fazendo com que os cidadãos tenham acesso mais fácil aos serviços, pode não ter impacto na eficácia. O critério da eficiência, medida defendida como pedra fundamental nas reformas dos anos 1980, sintetizada pela relação insumo/produto, pode também não garantir eficácia. Já a eficácia é difícil de ser isolada e atribuí-la a um fator da reforma do Estado.

Por fim, argumentam os autores, existe uma forma de avaliação baseada em tipos ideais. Define-se o que seria um Estado bom (enxuto, descentralizado, próximo na iniciativa privada) e mede o sucesso da reforma pela aproximação deste tipo ideal, sem, contudo, medir a eficácia e a eficiência.

### **Sobre o “caráter apartidário” da Nova Gestão Pública**

Na primeira década de sua existência, o movimento de reforma do Estado foi um fenômeno dos países ricos. Hood (1995) inclui entre os países que realizaram a reforma gerencialista do Estado em alto grau o Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, Canadá e Suécia. França, Dinamarca, Holanda, Noruega e Irlanda estão em um nível intermediário juntamente com os EUA. No outro extremo, ou seja, países que aderiam em baixo grau ao movimento de reforma, estão a Alemanha, Grécia, Espanha, Suíça, Japão e Turquia. Hood cruza esta classificação com a orientação dos partidos políticos à frente dos governos que realizaram as reformas. A conclusão, como dito anteriormente, a que chega o autor é que a orientação política não é relevante para explicar a adesão de uma país a NGP, uma vez que um país como a Suécia que adotou a NGP em alto grau era governado por uma coalisão de Esquerda. Já o Japão governando por uma coalisão de Direita aderiu em um grau baixo à reforma.

No passo seguinte em busca de encontrar um caminho explicativo para a ascensão da NGP nos anos 1980 - já que as explicações relacionadas com a ascensão da Nova Direita, como dito acima, não se sustentariam - Hood (1995) apresenta outra classificação. A proposta do autor é que para um determinado governo adotar a NGP ele deveria possuir um motivo e uma oportunidade para tal. O

motivo é a necessidade de economia de recursos em tempos de dificuldades de arrecadação. Neste caso, os governos com altos gastos seriam aqueles com maiores motivos para aderirem à NGP. A oportunidade deriva da possibilidade legal de realizar tais reformas e poder suficiente nas mãos do governante para realizá-las. O autor separa, então, quadro polos com as quatro combinações possíveis entre alta ou baixa oportunidade e forte ou fraco motivo. O Reino Unido, estaria entre os que possuíam um forte motivo e alta oportunidade.

Hood, deste modo, defenderá neste texto e em outros o caráter de “neutralidade política” (Hood, 1991) da NGP, uma das duas dimensões de sua pretendida universalidade. Ou seja, o conjunto de medidas sugeridas pela NGP poderia ser utilizada por governos com as mais diferentes orientações e objetivos políticos.

A crítica à esta interpretação deve se basear na compreensão de que a virada histórica do capitalismo nos anos 1980 significa fundamentalmente a ascensão do capital financeiro como fração hegemônica do capital. Tal evento teve um impacto estrutural sobre as economias e os Estados dos países ricos, estreitando enormemente as possibilidades de realizar políticas econômicas e sociais em desacordo com aquelas aplicadas pelo centro irradiador da nova hegemonia, os EUA. O “golpe de 1979”<sup>12</sup> jogou todo o mundo desenvolvido na mais grave recessão, até então, desde a crise de 1929. Isso diminuiu a capacidade de arrecadação dos Estados, ao que veio se somar o desmonte do sistema tributário<sup>13</sup>, forçando-os a realizarem medidas de cortes de programas e pessoal, independentemente da orientação política dos governos. Ou seja, aquilo que Hood chama de “motivo”, foi também resultado do reordenamento vivido pelo capitalismo, em decorrência da derrota do compromisso keynesiano. Os pilares de arrecadação do Estado foram quebrados, abrindo caminho para a imposição da necessidade de cortes, enxugamentos, privatizações, etc.

O que escapa aos olhos de Hood - por estar inserido em uma problemática teórica que não considera as alterações de concepções do Estado como um fenômeno derivado da luta de classes pelo controle do aparelho estatal – é que onde ele enxerga um caráter “apartidário” na NGP é na verdade a prova do poder avassalador das transformações ocorridas no capitalismo nos anos 1980 em uniformizar o

---

<sup>12</sup> “[...] a alta das taxas de juros em 1979 – o golpe de 79 – foi o elemento maior do reestabelecimento das prerrogativas da Finança” (DUMENIL; LEVY, 2003, p. 32).

<sup>13</sup> Nos EUA, o sistema tributário passou por uma reforma no governo Reagan beneficiando os níveis superiores de renda da sociedade, nos quais o setor financeiro estava no topo. O forte corte de impostos sobre a renda implementado por Reagan em 1981 e as várias formas de dedução criadas, atendia à crescente pressão para a diminuição da parcela das rendas privadas destinadas aos gastos públicos (GUTTMANN, 1994, p. 169).

papel e a forma de ação do Estado em sintonia com o novo bloco no poder nos países centrais do capitalismo. Carneiro e Menicucci reforçam esta linha:

A consolidação e prevalência do neoliberalismo leva à formulação e implementação de uma agenda reformista, de orientação pró-mercado, focada na redução do escopo da intervenção do estado na economia e na concomitante reestruturação de seu aparato organizacional e dos mecanismos de que dispõe para governar (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Por fim, a necessidade da reforma do Estado também era premente para adequá-lo às exigências dos novos grandes financiadores da dívida pública, os investidores institucionais. Mesmo sendo o governo Reagan o epicentro das reformas neoliberais, não há porque estranhar que não tenha sido os EUA o maior aplicador da NGP, como sugere Hood (1995) para enfatizar a separação entre a Direita e a NGP. A elevação da taxa de juros realizada pelo FED, reorientou os investidores institucionais para os títulos da dívida pública norte-americana favorecendo o financiamento dos déficits norte-americanos<sup>14</sup>. Do outro lado da moeda, os demais países ricos se viram em apuros para conseguir atrair os financiadores de suas dívidas públicas, tornando a reforma do Estado ainda mais imperativa. O que inclui o outro precursor político das reformas neoliberais, o Reino Unido, sobre o qual não há controversa de que tenha sido o maior entusiasta da reforma gerencial do Estado, sob um governo ultraconservador.

### **Alguns resultados da aplicação da NGP no Reino Unido**

Segundo Hood (1991), o conteúdo principal da reforma no Reino Unido foi o gerencialismo, ou seja, a adoção de características de gestão de empresas privadas no setor público. As primeiras medidas tomadas no governo Thatcher buscavam diminuir os gastos. Definição das funções de cada indivíduo e das organizações e técnicas de controle orçamentário foram os primeiros instrumentos construídos para aquele fim (ABRUCIO, 1997, p. 15). Em seguida foram criados mecanismos de competição entre os órgãos que prestam serviços públicos com o objetivo de que a competição impulsionasse a qualidade. A partir da avaliação de desempenho, os órgãos com melhores resultados teriam acesso a mais recursos. A utilização de contratos entre o poder público e privado e entre órgãos no interior do Estado foi outro mecanismo utilizado para ampliar a competição e assim buscar mais eficiência e qualidade.

---

<sup>14</sup> O aumento drástico da taxa de juros realizado pelo FED, lhe deu novamente o controle sobre os fluxos de dólar oriundos dos EUA e do restante do mundo. A recessão causada por esta política monetária e o crescente risco dos empréstimos feitos aos países subdesenvolvidos não deixou outra alternativa aos bancos que não o financiamento do déficit público norte-americano, o qual crescia constantemente em razão, principalmente, do aumento dos gastos militares (TAVARES, 1998a, p. 34).

A partir da segunda metade da década de 1980, o governo britânico passou a incorporar a dimensão da mensuração da qualidade dos serviços prestados pelas diversas áreas da administração e pelos funcionários públicos. A mudança buscava responder às críticas e constatações que somente o foco na redução dos gastos não garantiam a qualidade do serviço público, ou poderia até piorá-la. Atender a demanda dos consumidores passa a ser a preocupação central (ABRUCIO, 1997, p. 21).

Hood e Dixon (2015) constataam que no Reino Unido os custos administrativos do governo central cresceram 40% nos trinta anos precedentes. Poucos anos antes, em 2012, ambos já haviam concluído que, novamente para o Reino Unido, não era possível associar a NGP a cortes de gastos já que estes efetivamente cresceram entre 1980 e 2000. Nesse mesmo trabalho, os autores demonstram que também os custos das estruturas de coleta de impostos e de pagamento de benefícios sociais cresceram desde o início dos anos 1980 até final da primeira década do século XXI - período da análise realizada – a despeito do crescente uso de tecnologia da informação e de reformas institucionais que visavam ganhos de eficiência como a fusão dos departamentos responsáveis pela coleta de impostos diretos e indiretos (HOOD; DIXON, 2013).

Outra conclusão importante do trabalho de Hood e Dixon (2013) refere-se ao fato de que os gastos do governo central do Reino Unido com folha de pagamento também não apresentaram tendência consistente de queda, desde o início dos anos de aplicação da NGP. E, após crescimentos e quedas ao longo dos governos de Thatcher, John Major e Tony Blair, chegaram ao início dos anos 2000 nos mesmos níveis do período anterior ao da reforma. Entretanto, o número de funcionários do governo central apresentou uma notável tendência de queda de meados dos anos 1970 - próximo de 800 mil funcionários - até final dos anos 1990 - algo abaixo de 500 mil -, estabilizando-se desde então. Curiosamente, neste trabalho os autores não se referem à tendência de queda no número de funcionários nas décadas de 1970, 1980 e 1990, citando somente a estabilização deste número nos anos 2000.

Pollitt e Bouckaert (2002) comentam que um dos grandes projetos de reforma no Reino Unido se concentrava no Sistema de Serviço Social. O esforço de implementação das mudanças nesta área consumiu parte dos anos 1980 e 1990, no entanto, “nem a economia estimada nem a melhoria nos serviços projetada conseguiram se materializar”. Os autores criticam a ausência de um sistema de avaliação dos resultados da reforma para que pudesse servir de referência para fundamentar a continuidade ou mudanças de rota no que vinha sendo feito. Como exemplo, citam a ausência de avaliação por parte do governo central acerca da tentativa de inserir mecanismo de mercado no importante Serviço Nacional de Saúde britânico.

Estes autores destacam também o caráter inconclusivo do processo de reforma. Chegam a afirmar que os países que aderiram de forma profunda à NGP, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, “parecem viciados em reforma administrativa” (POLLITT; BOUCKAERT, 2002). Uma das diretrizes do governo Tony Blair - iniciado em 1997 e, portanto, após quase duas décadas de reforma gerencial no Reino Unido – era de aprofundar e ampliar os instrumentos da reforma gerencial.

### **Abordagens críticas à Nova Gestão Pública**

Vários trabalhos e autores que buscaram analisar os resultados alcançados pelos governos que adotaram a NGP concluem que os achados são insuficientes por falta de base de dados confiáveis e comparáveis. A respeito do objetivo central declarado pela NGP, “a disponibilidade de evidências de ganhos de eficiência é irregular e incompleta” (POLLITT; BOUCKAET, 2011 *apud* HOOD; DIXON, 2013). Hood e Dixon (2013) também constataam que, mesmo após décadas de pesquisas, as perguntas básicas sobre a avaliação da NGP tais como se as reformas conseguiram ampliar a eficiência na Administração Pública e cortar gastos não foram efetivamente respondidas.

Os autores do campo da crítica à NGP são mais contundentes sobre seus resultados. Drechsler endossa a opinião de que as evidências são de mais fracassos que sucessos (MIERLO, 1998, p. 401 *apud* DRECHSLER, 2009). E também que “não há evidência empírica de que as reformas da NGP resultem em algum aumento de produtividade ou maximização de bem-estar” (KONIG, 1997, p. 214 *apud* DRECHSLER, 2009) (Tradução nossa).

Para este autor a compreensão importada do Mercado de que o cidadão é um consumidor, uma das características importantes das reformas, prejudica o Estado, pois ignora que o cidadão é portador de direitos e deveres e sua prática é importante para a boa prestação dos serviços públicos. Peters (1996) reflete também a respeito da noção de que o dever dos servidores públicos seria atender os interesses dos consumidores, assim como os funcionários de uma empresa privada. Para ele, é obvio que os servidores públicos devem servir bem aos cidadãos, entretanto, os servidores também possuem responsabilidades de preservar o interesse público e servir de forma ética ao Estado. Portanto, algumas decisões que os servidores precisem tomar podem não ser aquelas que coincidam com os interesses dos cidadãos.

O efeito negativo também recai sobre os consumidores. Nesta linha Dunleavy et al (2005) argumentam que os cidadãos, de alguma maneira, perdem em autonomia devido à substituição do controle político sobre a ação do Estado por um controle via processos empresariais. Eles acrescentam uma dimensão interessante ao afirmarem que um governo mais fragmentado dificulta uma ação

coletiva. Podemos concluir, assim, que um governo com esta característica apresentará maiores obstáculos para os cidadãos influenciarem as políticas públicas. A transferência do tipo de administração de empresas para o setor público significa a diminuição dos canais de comunicação entre os agentes públicos e setores da sociedade civil que não tem acesso privilegiado ao Estado que, em geral, são as classes populares.

Carneiro e Menicucci realizaram uma síntese irretocável sobre este ponto:

Um segundo aspecto [dos tensionamentos gerados pela NGP] remete à aproximação da provisão de bens e serviços pelo Estado da lógica de funcionamento do mercado, o que implica tratar o cidadão como consumidor, numa pretensa diluição das fronteiras entre os setores público e privado. Com isto, a NPM [New Public Management] subverte o sistema de controle político da sociedade sobre as atividades de governo, com consequências não apenas para a ordem democrática fundada na soberania popular, mas também para a noção e o conteúdo objetivo da política de seguridade e proteção social. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Drechsler (2009) faz uma periodização da “ascensão e queda” da NGP. Para ele até 1995, a NGP ainda buscava se sustentar; nos anos 2000, seus defensores entraram claramente na defensiva; e em 2005, deixou de ser considerada viável. A NGP se tornaria uma visão de mundo, uma ideologia, e não mais poderia ser sustentada como o único caminho a ser seguido pelos Estados. O autor cita dois exemplos que contribuíram para desmoralizar a NGP. O primeiro foi a justificativa dada pelo governo da cidade de Zurique na Suíça para o abandono do programa de reforma gerencial de que não era possível atribuir qualquer ganho de eficiência, efetividade ou qualidade à NGP. A segunda foi a reversão de privatizações de ferrovias feitas pela Nova Zelândia, uma das vitrines da NGP, sob o argumento de resultados negativos da privatização sobre o desenvolvimento econômico.

Outro objetivo do núcleo da NGP era substituir o controle processual típico da administração burocrática para o controle de resultados. Entretanto, Hood e Peters (2004) relatam que os trabalhos realizados nesta área concluíram que o controle se tornou ainda mais baseados em normas e procedimentos durante o período que vigorou a NGP. Em todo caso, isso não significa que a diluição de normas e procedimentos seja algo positivo para o funcionamento do Estado. Assim pensam Carneiro e Menicucci (2011) ao afirmarem que é a observância das regulamentações legais acerca da conduta dos agentes públicos, principalmente, os que atuam nos postos superiores da hierarquia, que se funda a legitimidade destes. Liberdade para atingir resultados, como é traduzido, significa que as pressões exercidas pela sociedade civil organizada típicas da natureza política do Estado devem ser excluídas das variáveis que interferem no trabalho do gestor público de alto escalão.

A transferência de prestação de serviços públicos para a iniciativa privada e a adoção de sistemas de competição entre unidades administrativas e servidores, com o objetivo de resultar em aumento de

eficiência e qualidade, geraram resultados não desejados (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). No primeiro caso, ampliaram-se os problemas de coordenação entre as partes. No segundo, os conflitos e divisões cresceram a tal ponto que foi necessário desenvolver instrumentos para recuperar confiança e ética dos servidores.

A premiação por meio de ampliação dos recursos recebidos e gratificações pecuniárias para os servidores do equipamento prestador de serviços públicos que apresente maior eficiência e qualidade gera dois problemas. Primeiramente, os equipamentos que não demonstrarem um bom desempenho poderão diminuir ainda mais a qualidade do serviço prestado, uma vez que terão menos recursos à disposição e os servidores serão menos incentivados. Em segundo lugar, um crescimento da demanda acima do comportado pelo equipamento de melhor qualidade pode resultar em uma queda em sua qualidade (ABCRUCIO, 1997). Instrumentos de recompensas e penalizações geram um ambiente de instabilidade que pode ter graves consequências para o bom funcionamento do corpo de funcionários e para os serviços públicos prestados.

Os reformadores da NGP demonstraram, segundo Carneiro e Menecucci (2011), uma tendência a não considerar o conjunto de evidências, negativas e positivas, a respeito das transformações que estavam patrocinando. Para os autores “isto se deve ao caráter ideológico do movimento da NGP”. Drechsler (2009) também reforça que por ser uma ideologia a NGP não estava aberta para críticas sobre seus pressupostos e resultados. O autor afirma ainda que a forma simplória da NGP de ver os benefícios do livre mercado e os malefícios do Estado é o mesmo conjunto de crenças que contribuíram para desencadear a crise econômica em 2008.

Embora não utilizem a palavra ideologia, Pollitt e Bouckaert (2002), autores que estão no interior da NGP, realizaram uma afirmação semelhante às descritas acima. Os autores estavam em busca de uma explicação para o fato de que os reformadores da NGP nunca desenvolveram um método de avaliação de desempenho da própria reforma gerencial, mesmo sendo a melhoria do desempenho do Estado o objetivo declarado da NGP. Afirmam eles:

[Uma] explicação é a de que a NPM da qual falamos aqui possa ser definida como um tipo de religião — um sistema de crenças baseado na fé, e não deveria, portanto, ser analisada; embora ela fosse um conjunto de conhecimentos científicos sujeito a testes de veracidade. Esta talvez seja uma interpretação mais persuasiva (POLLITT; BOUCKAERT, 2002).

Como vimos, são poucas as evidências que comprovariam o sucesso das reformas gerenciais. Vimos também como que algumas das propostas fundamentais da NGP levaram por vezes a resultados contrários aos pretendidos. E, por fim, caminhamos para uma situação em que autores com visões distintas sobre a NGP concluíram que esta seria melhor definida como uma ideologia.



## **A Nova Gestão Pública no contexto de ascensão da Finança**

A reflexão feita até aqui nos leva a buscar identificar como este conjunto de proposições teóricas e práticas que compõem a NGP se conectam com os as demais transformações políticas, econômicas e ideológicas que acontecem nos países centrais simultaneamente à sua ascensão. Parece-nos que Pollitt e Bouckaert (2002) se aproximam deste caminho ao afirmarem que:

Se estamos lidando com um conjunto de crenças pré-científicas (a NPM), então, talvez um ângulo apropriado seja perguntar-se como essa constelação particular de doutrinas ajuda seus pregadores e seguidores a proteger seus interesses, reforçar sua reputação e manter a ordem social (POLLITT; BOUCKAERT, 2002).

Esta sugestão é feita ao final do trabalho, portanto, os autores não tiram as consequências de tal afirmação, mas indicam que uma abordagem antropológica, no sentido de analisar os benefícios da NGP para seus agentes, poderia ser mais frutífera. Julgamos, contudo, que este caminho não seria o mais adequado, pois afastaria a análise da compreensão das transformações estruturais em curso e suas relações com a NGP.

Sugerimos que a NGP deve ser compreendida como mais um elemento da ascensão de um novo bloco no poder sob hegemonia do capital financeiro nos países capitalistas ricos durante os anos 1980. Observando por este lado, poderemos desmistificar os argumentos utilizados por seus defensores para contra-atacar as críticas sofridas pela NGP.

Peters (1996) realiza uma síntese que nos parece a que mais se adequa a uma análise da NGP como um elemento da tomada de controle do setor privado sobre o público no neoliberalismo. Ele afirma que o principal resultado das reformas gerenciais foi criar um Estado “esvaziado”. Ele é esvaziado de três formas. A primeira é resultante da guerra ideológica desencadeada pela Direita contra o Estado de Bem-Estar, o que levou à uma perda de legitimidade do Estado para atuar na provisão de serviços públicos e orientar a economia. Em seguida o Estado é esvaziado pelas diversas formas de transferência de suas responsabilidades para a iniciativa privada. Por último, o esvaziamento resulta do enfraquecimento do papel dos servidores públicos.

Para este autor, após abrirem mão de controlar uma série de atividades econômicas e serviços, os Estados apenas passaram a fingir que ainda controlavam a economia e a sociedade. Ao enfraquecer o funcionalismo público, os governos realimentavam as críticas direcionadas ao próprio funcionalismo e, assim, favoreciam as medidas que retiravam poder dos funcionários públicos de elaborarem, executarem e controlarem as políticas públicas.

Peters (1996) realiza ainda uma crítica importante a respeito da dificuldade de coordenação entre as organizações públicas e privadas para a prestação de serviços. Os defensores das privatizações e terceirizações alegam que na busca de maximizar sua utilidade, as empresas privadas conseguiriam realizar os serviços públicos de forma eficiente. No entanto, a busca dos interesses privados, seja o lucro ou a efetivação de um contrato vantajoso, gera problemas de coordenação, pois a disposição para colaborar dos agentes privados estará sempre submetida aos seus interesses particulares, prejudicando a razão mesma da transferência de responsabilidades para a iniciativa privada, qual seja, a busca da eficiência.

A conclusão contundente de Peters (1996) é que, além de ser equivocada a visão economicista sobre os governos baseada em um critério estreito de eficiência, um Estado esvaziado não é capaz de maximizar a eficiência.

Quando Hood e Dixon (2012) – sendo Hood um pioneiro da sistematização teórica da NGP – demonstram que os gastos correntes e os gastos com folha de pagamento do governo central do Reino Unido cresceram no período de aplicação da NGP, o objetivo dos autores é refutar a crítica amplamente dirigida às reformas gerenciais de que sua principal característica era o corte de gastos. Esta postura dos autores parece dar razão à opinião de Drechsler (2009) de que a partir dos anos 2000, os defensores da NGP adotaram uma postura defensiva, diante da avalanche de críticas e fracassos de suas proposições. É, no entanto, esta constatação dos autores - o aumento dos gastos correntes, manutenção dos níveis de gastos com pessoal e diminuição do número de funcionários - que nos possibilita ver claramente que a busca da eficiência nunca foi o objetivo real das reformas do Estado do período neoliberal. O objetivo não declarado, mas efetivamente implementado era o enfraquecimento da capacidade do Estado de desempenhar um papel central na dinâmica econômica e social dos países, como havia ocorrido nos anos do compromisso keynesiano. Para Evans (1998) a vitória das forças críticas à atuação do Estado nos “anos de ouro” difundiu uma descrença de qualquer capacidade do Estado em agir positivamente. O que tomou este lugar foi uma crença cega na capacidade do Mercado quando deixado atuar livremente.

Como vimos ao longo dos capítulos anteriores, a adoção do regime de taxas de câmbio flutuantes, a liberalização financeira e o enfraquecimento do sistema tributário foram mecanismos que retiraram o poder do Estado de ditar o curso da economia e transferi-lo para o “Mercado”. A NGP também diminui os instrumentos que o Estado possui para conduzir a prestação dos serviços públicos e a economia. Redução no número de servidores públicos, privatização, contratação de empresas terceirizadas, parcerias público privadas, e outros mecanismos utilizados em nome da busca da

eficiência contribuem para retirar do Estado sua ascendência sobre os demais agentes econômicos. Esta é mais uma forma particular do ataque geral das frações das classes dominantes sobre o Estado.

A persistência da inflação durante a década de 1970<sup>15</sup> levaram alguns setores sociais dos países capitalistas ricos – setores médios, aposentados, profissionais liberais – a atacar o gasto público com assistência e seguridade social. O objetivo era pressionar por uma redução de impostos em um momento em que suas rendas estavam sendo pressionadas para baixo. Ao mesmo tempo, o baixo crescimento econômico que marcou boa parte dos anos 1970 e os primeiros anos de 1980, reduziu a arrecadação dos governos, gerando um descompasso entre as receitas e os gastos típicos do Estado de bem-estar. Os governos conservadores apoiaram-se nestes setores para realizarem a virada neoliberal, da qual a NGP é parte integrante. A diminuição do gasto público com serviços e programas sociais em nome da eficiência e da renda dos cidadãos prejudicou os interesses dos mais pobres e trabalhadores assalariados.

A ascensão da NGP nos anos 1980 deveu-se antes de qualquer outro fator à vitória de uma fração da classe dos capitalistas, o capital financeiro, sobre o pacto vigente até o final dos anos 1970, entre a classe trabalhadora e os capitalistas do setor industrial, o compromisso keynesiano. A vitória colocava uma questão fundamental para a nova fração de classe hegemônica: como alterar as normas de funcionamento das instituições fundamentais do capitalismo, o Mercado e o Estado, e dar sustentação ideológica a estas alterações? O mercado de capitais<sup>16</sup> e a governança corporativa foram os principais instrumentos para alterar o funcionamento dos agentes básicos do Mercado, as empresas. A NGP congrega os instrumentos utilizados para alterar o modo de conceber e administrar o Estado em sintonia com esta nova hegemonia.

Outro ponto em que podemos observar a relação entre a NGP e a ascensão do capital financeiro está no fato de que entre as condicionalidades impostas pelo FMI e o Banco Mundial para socorrer países com problemas financeiros incluíam-se as reformas gerenciais (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

---

<sup>15</sup> Em 1966, a inflação nos EUA era de 2,9% (GUTTMANN, 1994, p.127). A média da inflação no G-7 foi de 10,7% a.a. entre 1970 e 1979 (PLIHON, 1998, p.101). Os bens de primeira necessidade nos EUA tiveram grandes aumentos de preços no início dos anos 1970. Em 1974 o preço do pão, batata e café aumentou em 20%, o arroz aumentou em 60% e o açúcar em 100%. Neste mesmo ano, a inflação foi de 12% nos EUA, 14% na França, 16% na Grã-Bretanha e 23% no Japão (FRIEDEN, 2008, p. 388).

<sup>16</sup> A Bolsa de Valores, instituição principal do mercado de capitais passa a ser a bússola dos administradores no capitalismo dirigido pela Finança – mesmo que essa bússola funcione mais como uma roleta de cassino. As funções do mercado de capitais segundo Aglietta e Rebérioux (2005, p. 4) são permitir que os acionistas possam se desfazer de suas posições a qualquer momento (alta liquidez); favorecer as estratégias de crescimento das firmas por meio de aquisições e fusões para assim se apropriarem de rendas e competências de seus concorrentes; permitir a remuneração dos gestores executivos por meio de opções de compras de ações.

Estas duas instituições se tornaram nos anos 1980 os representantes dos interesses dos credores das dívidas externas dos países subdesenvolvidos que haviam entrado em crise<sup>17</sup>. Drechsler (2009) também afirma que as duas instituições internacionais eram fortes impulsionadores da NGP. Uma explicação para a atenção dada por estas institucionais em difundir a reforma gerencial é encontrada em Evans (2002). O autor argumenta que o enquadramento dos Estados às formas do Mercado se tornou mais imperativo em decorrência da crescente influência dos mercados financeiros internacionais e da doutrina neoliberal sobre os países. O que nos leva a concluir que a adesão à NGP - assim como outras mudanças como taxas de juros positivas e securitização das dívidas públicas<sup>18</sup> - foi mais uma imposição das finanças globalizadas do que uma escolha neutra dos governos em modernizar a máquina pública.

Como bem destaca Braga (1998, p. 196), a financeirização não é um fenômeno restrito aos agentes do setor financeiro, ela “tem sido intrínseca ao sistema tal como ele está atualmente configurado”. Não há agente econômico privado ou público que possa desconsiderar a financeirização para a definição de suas estratégias. O mesmo vale para os agentes do Estado, os governantes sobretudo, uma vez que possuem poder sobre temas de alto interesse da Finança como a dívida pública e a política macroeconômica. Frieden enfatiza que a partir da consolidação da liberalização financeira internacional os “governos e administradores tinham de se preocupar muito mais do que antes com a maneira pela qual seus atos seriam interpretados pelos investidores domésticos e internacionais – que poderiam ficar agitados e inconsistentes” (FRIEDEN, 2008, p. 411).

A financeirização da economia e do Estado submetem os gestores privados e públicos a pressões coercitivas externas inescapáveis. No que se refere às empresas:

*A corporate governance* aparece como a sistematização gestora de uma prática em que o capital-dinheiro concentrado conseguiu subordinar a seu proveito frações cada vez mais

---

<sup>17</sup> O “golpe de 1979” aumentou ainda mais a necessidade de empréstimos dos países do Terceiro Mundo. O aumento da taxa de juros dos EUA pressionou a LIBOR (*London Interbank Offered Rate*), a qual era a referência para os empréstimos à América Latina (ARRIGHI, 1994, p. 335). No entanto, os bancos não estavam mais dispostos a emprestar as mesmas quantias e nas mesmas condições. Os países tiveram que se dobrar diante das novas exigências. O FMI passou a ser legitimado pelos bancos credores para atuar nas negociações dos países com dívidas em atraso. A ação do FMI era benéfica aos bancos, pois o Fundo passou a fazer desembolsos que se direcionavam para o pagamento das dívidas com os bancos (MOFFIT, 1984, p. 125). Além disso, o FMI detinha poder político, visto que era o emprestador em última instância para países desesperados por novos empréstimos, para obrigá-los a fazerem alterações drásticas de política econômica a fim de gerarem os recursos necessários e voltarem a pagar suas dívidas.

<sup>18</sup> O crescente déficit orçamentário dos EUA desde o início dos anos 1980, possibilitou, juntamente com a elevação da taxa de juros realizada pelo FED em 1979, a ampliação do mercado de títulos públicos norte-americanos e a posse destes títulos como o refúgio mais seguro para o dinheiro no mundo (BELLUZZO, 2009, p. 55). O processo de securitização da dívida pública se espalhou para os demais países e forçou as empresas a emitirem ações para atrair investidores. “Qualquer Estado que quisesse colocar bônus do Tesouro nos mercados liberalizados estava forçado a se alinhar às práticas norte-americanas” (CHESNAIS, 2005, p. 44).

importantes do aparelho produtivo, e isto tanto em escala nacional como internacional (FARNETTI, 1998, p. 206).

Em relação aos Estados, dada a centralidade da dívida pública como fonte de renda para o setor financeiro, era fundamental exercer o controle sobre o modo como a máquina pública seria gerida. A imposição da disciplina aos governantes foi efetivamente conseguida com a aplicação da NGP.

Para encerrar podemos retornar ao clássico de Hood (1991) em que ele sumariza a defesa da universalidade da NGP feita pelos seus adeptos. Segundo o autor, esta universalidade seria composta de duas dimensões, uma das quais já analisamos e se refere a um possível caráter “apolítico” da NGP. A outra seria a característica de ser uma receita adequada para diferentes setores governamentais, diferentes níveis da administração pública e diferentes países. Apesar de não descartar essa argumentação, Hood concede que esta dimensão da universalidade “na prática não foi total”<sup>19</sup> (HOOD, 1991) (Tradução nossa).

Esta dimensão da defesa da universalidade da NGP tem o papel de padronizar o modo como os recursos públicos são utilizados independentemente de onde estão localizados. Este papel da NGP é fundamental à segurança dos investidores que passaram a aplicar recursos em países muito heterógenos, com histórias institucionais diferentes e coalizações políticas diferentes.

Erguer o conceito de eficiência como critério chave para a avaliação de uma boa gestão pública não significou, como vimos, que tal eficiência fosse efetivamente alcançada. Contudo, o mantra da eficiência concedeu – e continua concedendo - o suporte ideológico necessário a uma série de transformações do Estado que o desmontou tal qual existiu nas mais de quatro décadas após a segunda guerra mundial. Por um lado, abriu novas áreas de acumulação de capital para a iniciativa privada, por meio de privatizações e terceirizações, o que fez um contrapeso na queda da taxa de lucro que vinha ocorrendo na década de 1970. Por outro, impôs aos Estados uma “uma sistematização gestora” dos recursos públicos em sintonia com os níveis de remuneração impostos pelos financiadores das dívidas públicas.

---

<sup>19</sup> Traduzido do inglês

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997.
- AGLIETTA, M.; REBÉRIOUX, A. **Corporate governance adrift: a critique of shareholder value**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2005.
- ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BELLUZZO, L. G. M. **Os antecedentes da tormenta: origens da crise global**. Campinas: Unesp, 2009.
- BRAGA, J.C. S. Financeirização global: O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BRUNHOFF, S. A instabilidade financeira internacional. In: BRUNHOFF, Suzanne de; CHESNAIS, Fr. **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.
- BUCHANAN, J. The Constitution of Economic Policy. **The American Economic Review**, Vol. 77, n. 3, p. 243-250, jun. 1987.
- CARNEIRO, R; MENICUCCI, T. Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. **IPEA**, Texto para discussão, Brasília n. 1686, 2011.
- CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização e efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. **Finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- DRECHSLER, W. The rise and demise of the new public management: lessons and opportunities for South East Europe. **Uprava, Administration**, v. 7, n. 3, p. 17-28, 2009.
- DUMENIL, G.; LEVY, D. Superação da crise, ameaças de crises e novo capitalismo. In: CHESNAIS, F.; DUMÉNIL, G. **Uma nova fase do Capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003.
- DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. **Capital resurgent: roots of the neoliberal revolution**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.
- DUMENIL, G.; LEVY, D. A finança Capitalista: relações de produção e relações de classe. In: CHESNAIS, F. **A finança Capitalista**. São Paulo: Alameda, 2010.
- DUNLEAVY, P. et al. New public management is dead – long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, p. 467- 493, 2005.
- EICHENGREEN, B. J. **A globalização do capital: uma história do Sistema Monetário Internacional**. São Paulo: Editora 34, 2000.
- EVANS, P. B. Análise do Estado no mundo neoliberal: uma abordagem institucional comparativa. **Revista de Economia Contemporânea**, Berkeley, n. 4, p. 51-85, jun./dez. 1998.

EVANS, P. B. Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, Lisboa, out. 2002.

FARNETTI, R. O papel dos fundos de pensão e de investimento coletivos anglo-saxônicos no desenvolvimento das finanças globalizadas. In: CHESNAIS, F. (Org.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

FRIEDEN, J. A. **Capitalismo global: história econômica e política do século XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

GUTTMANN, R. **How Credit-money shapes the economy: The United States in a global system**. New York: M. E. Sharpe, 1994.

HOOD, C. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 69, n. 1, p.3-19, primavera. 1991.

HOOD, C. The new public management in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.

HOOD, C.; PETERS, G. The middle aging of new public management: into the age of paradox. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 3, p. 267-282, 2004.

HOOD, C. DIXON, R. A model of cost-cutting in government? The great management revolution in UK Central government reconsidered. **Public Administration**, v. 91, n. 1, p. 114-134, 2013.

HOOD, C. DIXON, R. What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 28, n. 3, p. 265–267, jul. 2015

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, Volume 3, n. 4, p. 305–360, out. 1976.

MOFFITT, Michael. **O dinheiro do mundo: de Bretton Woods a beira da insolvência**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

NISKANEN, W. A. Nonmarket decision making: the peculiar economics of bureaucracy. **The American Economic Review**, v. 58, n.2, p. 293-305, maio. 1968.

PLIHON, D. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira: a responsabilidade das políticas liberais. Um ponto de vista keynesiano. In: CHESNAIS, F. (Org.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 3, p. 5-30, jul./set. 2002.

SAUVIAT, C. Os fundos de pensão e os fundos mútuos: os principais atores da finança mundializada. In: CHESNAIS, F. (Org.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998

TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. 5.ed. Petrópolis: Vozes, 1998a.