

NEOLIBERALISMO E NEOGÊRENCIA PÚBLICA

Omar Guerrero
Universidad Nacional Autónoma de México¹

INTRODUÇÃO

Este artigo versa sobre a nova gerência pública, um fenômeno social suscitado entre as décadas de 1990 e 2010, embora sua origem se remonte a 1966 e ainda não se sintam alguns dos seus efeitos. Trata-se, pois, de um fenômeno histórico que pode ser estudado como totalidade social num tempo dado.

Seu traço essencial é que se constituiu como uma criatura do neoliberalismo na administração pública. A nova gerência pública foi, em boa medida, seu melhor instrumento para levar a cabo as reformas econômicas que se propôs implementar em escala planetária.

Este trabalho está principalmente integrado pelo capítulo 5 de nosso livro *La Nueva Gerencia Pública*, publicado no México pela Fontamara em 2004.

NEOLIBERALISMO

O neoliberalismo é uma doutrina cuja data e local de nascimento são sabidos: nasceu em Paris, no ano de 1938.

A Fundação

Foi nesse “então que os economistas de todos os países falaram que havia chegado o momento de opor um *liberalismo renovado* e melhorado a um socialismo cuja incapacidade acabava de se demonstrar”.¹ A ressurreição liberal foi transcendental para seus promotores por quanto significou a unificação de forças intelectuais, que até aquele momento se tinham mantido espalhadas. Em efeito, o momento da união deu-se entre outubro 26 e 30 de 1938, num colóquio organizado em Paris com motivo da publicação do livro do Walter Lippmann, *The Good Society* (*A Boa Sociedade*),² recém traduzido ao francês.³ Poucos escritos podem exaltar um nível

¹Tradução: Andrea Avila Serrano. Doutoranda em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas e bolsista Capes.

¹Baudin, Louis, *El Conflicto contemporáneo de las doctrinas económicas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, 1956, p. 38.

²Lippmann, Walter, *The Good society*, London, George Allen & Unwin, 1937, pp. VII-VIII.

de repercussão intenso, como a obra do Lippmann, batendo “palmas” à aversão francesa por constituir sua apresentação precipitante intelectual das discussões parisienses. Não sem razão, o texto do Lippmann foi considerado pelo André Maurois como um dos lados do triângulo bibliográfico que concebeu o neoliberalismo. De facto, o intelectual francês aprecia *O Socialismo* do von Mises e *As Místicas Econômicas* do Louis Rougier, junto com *A Boa Sociedade*, como fonte que deu vida ao liberalismo renovado.⁴ Esse colóquio reuniu, entre outros pensadores conspícuos, ao Ludwig von Mises e Friedrich Hayek.

A Doutrina Neoliberal

O *Colóquio Lippmann* mostrou que os liberais desse momento estavam unidos pelos fortes laços de assentimento em temas centrais, mas igualmente, que os separavam considerações relevantes. Um dos participantes mais destacados, o Louis Baudin, declarou expressamente seu desacordo sobre o nome da doutrina, como “neoliberalismo”, porque a liberdade não foi a finalidade exclusiva que a reunião se propôs alcançar; e sim o *laissez-faire*, *laissez-passer* foi unanimemente rejeitado, também não considerou certo tomar o rótulo de um sistema caduco como o liberalismo, inclusive com a adição do “neo”. “Não obstante, decidiu-se assim e o neoliberalismo entrou na história”.⁵

A Doutrina

Cabe notar o fato de que o nome *neoliberalismo* não só foi escolhido por quem o professam como sua doutrina, senão que assim o tem usado desde então. Inclusive, o Baudin mesmo desfrutou o crédito de ser um dos seus professantes, tal como o faz constar o autor do prólogo de uma das suas obras, quem manifesta com ênfase que “suas inumeráveis obras, algumas delas em várias edições, tem marcado a pauta na moderna conceição do neoliberalismo (...) o Baudin é um representante clássico da liberdade econômica. Como um dos fundadores do neoliberalismo, verdadeira solução aos problemas da economia moderna (...)”.⁶

A Agenda

Louis Baudin nos relatará pontualmente a agenda da reunião de Paris:

³Lippmann, Walter, *La cité libre*, Paris, Librairie de Médicis, 1938. A obra foi prologada pelo André Maurois.

⁴*Ibid*, p. 10.

⁵Baudin, Louis, *El Conflicto contemporáneo de las doctrinas económicas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, 1956, p. 146.

⁶Navarro, Vázquez, Agustín, Prólogo. *El Conflicto contemporáneo de las doctrinas económicas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, 1956.

“A ata de nascimento do neoliberalismo consiste numa *agenda* que compreende quatro pontos essenciais:

“1.º O novo liberalismo admite que só o mecanismo dos preços, funcionando em mercados livres, permite obter uma utilização ótima dos meios de produção e conduzir à satisfação máxima dos desejos humanos.

“2.º Ao Estado lhe cabe a responsabilidade de determinar o regímen jurídico que sirva de marco ao livre desenvolvimento econômico assim concebido.

“3.º Outros fines sociais podem ser substituídos por os objetivos econômicos enunciados mais acima.

“4.º Uma parte da renda nacional pode ser, com esse objeto, subtraída ao consumo, mas com a condição de que a transferência se faça a ‘plena luz’ e seja ‘conscientemente consentida’.

“A esses quatro pontos concernem, pois, respectivamente, a chave do sistema, seu marco, seus objetos, seus meios de aplicação”.⁷

O Colóquio Lippmann finalizou com a redação de uma agenda que servira de canal ao movimento neoliberal, o qual, como pode se observar até nossos dias, seguiu-se ao pé da letra.

Nascimento da Nova Gerência Pública

A doutrina e a agenda do neoliberalismo resenhados não abordaram diretamente à administração pública, embora trataram com alguma extensão o tema do Estado. Este silêncio epistemológico foi quebrado a meados da década de 1960, quando o Octave Gelinier produziu uma primeira proposta neoliberal sobre a administração pública,⁸ estabelecendo as bases do que posteriormente seria a nova gerência pública. Uma década depois foi publicado um livro muito singular no qual o neoliberalismo redobra seus primeiros passos no âmbito da administração pública, e nomeia-se precisamente a seu projeto: *nova gestão pública (nouvelle gestion publique)*.⁹ Seu autor é o Michel Massenet. Cabe indicar não só a particularidade do título da obra, senãotambém seu conteúdo e proposições, assim como o tempo no que foi publicado, ou seja, a época quando o Estado de bem-estar tinha plena saúde. Além disso, o subtítulo propõe um “Estado sem burocracia”, para pôr no seu lugar um regímen mercantil onde domina a concorrência e o cliente é quem dita os lineamentos do processo econômico. Este livro singular

⁷Baudin, *L'Aube d'un nouveau libéralisme*, p. 150.

⁸Gelinier, Octave, *Le Secret des structures competitives*, Paris, Éditions Hommes et Techniques, 1966.

⁹Massenet, Michel, *La Nouvelle gestion publique: pour un Etat sans burocratie*, Paris, Editions Hommes et Tecniques, 1975.

forneceu de um material esquisito, difícil de compreender nesse momento, e certamente insatisfatório para os círculos acadêmicos acostumados ao estudo da burocracia, a hierarquia e a autoridade, que é propriamente o *locus* usual dos administradores públicos. Há que chamar a atenção que não se trata de um fato isolado, pois a obra do Gelinier serviu de inspiração para o Massenet, e forneceu-lhe de energia para que a nova doutrina prosperara e dera-se conhecer.

Um terceiro passo transcendental foi a publicação em 1980 de um texto francês, sem conexão bibliográfica com os anteriores, mas sim com um parentesco conceitual íntimo. Trata-se da obra do Romain Laufer e o Alain Burlaud, quem reforçam o esquema essencial da nova gerência pública no seu livro *Gerência Pública: Gestão e Legitimidade (Management Public: Gestion et Légitimité)*,¹⁰ toda vez que é possível que eles foram quem optaram primeiramente pelo termo “gerência pública”, no lugar da “gestão pública”.

As propostas da nova gestão pública na época do Gelinier e o Massenet, eram desajustadas, exóticas e irrealizáveis. Quão longe se estava então de antecipar o que ocorreria a finais da década de 1980, quando a “nova gestão pública” emergiu rebatizada como “nova gerência pública”. As ideias, não cabe dúvida, têm capacidade de germinação, desenvolvimento, supervivência e adaptação, que com frequência não alcançamos a compreender plenamente num momento que se julga como atual e então vivido. Foi a “necessidade” maquiavélica, que dá forma às condições sociais, a que criou a possibilidade através da qual o neoliberalismo, uma doutrina em maturação, desenvolveu um projeto dotado com instrumentos de ação efetivos. O jejum neoliberal de um programa dotado com efetividade, evidente desde finais da década de 1930, prosperou a partir dos decênios de 1960 e 1970 quando germinou a “nova gestão pública” e demonstrou que a doutrina dos novos liberais poderia ser implementável. O ensaio, a modo de prova de possibilidades, foi bem-sucedido, pois década e meia depois a “nova gerência pública” (*new public management*) veio à vida.

Com efeito, a origem, desenvolvimento e declinação da nova gerência pública é inexplicável sem a consideração dos seus vínculos parentais como neoliberalismo. Isto obedece às seguintes considerações: no primeiro lugar, o neoliberalismo emergiu a finais da década de 1930 como uma reivindicação do liberalismo, mas sustentado em novas fontes e como uma resposta ao avanço mundial do socialismo, e particularmente por motivo do progresso do intervencionismo nas economias ocidentais; porém, emergiu à vida carente de um instrumental que pudesse viabilizar seu programa de ação. No segundo lugar, como o adiantamos, a nova gerência pública surge à vida a meados da década de 1960, sob o sustento de um incipiente número de ideias baseadas na economia de mercado, a concorrência e a orientação ao cliente, mas com a forma de um receitário prático apenas sustentado doutrinariamente. De modo que o neoliberalismo adquire consistência programática através do desenvolvimento da nova gerência pública; e a nova gerência pública obtém um corpo de doutrina por meio do neoliberalismo para sustentar seu desenvolvimento.

A NOVA GERÊNCIA PÚBLICA

¹⁰Laufer, Romain y Alain Burlaud, *Management public: gestion et légitimité*, París, Deloz, 1980.

Do mesmo jeito como há acontecido na empresa privada e no direito administrativo, entre outras disciplinas sociais, as transformações contemporâneas da administração pública têm precisado um esforço de conhecimento sem paralelo. Ela, como disciplina científica, antigamente se tem visto sujeita ao fluxo e refluxo das suas fronteiras, seja com referência à gerência privada, seja como direito administrativo. Boa parte das lutas que tem ganhado em prol da sua independência têm sido frente às suas duas disciplinas irmãs. Igualmente, algumas décadas atrás, enfrentou um desafio inédito, então colocado pela economia política, da qual se tinha terminado de separar por mútuo acordo um século antes. O problema radica em uma problematização pela que os defeitos da administração pública, supõe-se, são corrigíveis por meio do uso das conceituações da economia. Porém, não se deve deduzir que os conselhos viriam desde a ótica keynesiana, nem muito menos do novo mercantilismo. Obviamente, nem pensar no ideário do Estado de bem-estar. O remédio proposto proveio da economia neoclássica, especialmente desde o neoliberalismo engendrado na escola austríaca e na opção pública estadunidense. A forma que personifica o neoliberalismo na administração pública é a nova gerência pública.

Uma Imagem Básica

A difusão global da nova gerência pública parte do seguinte diagnóstico: para finais da década de 1980, crises recorrentes no espaço econômico dentro e fora do Estado pareceram irremediáveis. Paralelamente, as sociedades começaram a naufragar como vítimas de desarranjos institucionais, ao mesmo tempo que a esfera política se descompunha à voz da sua incapacidade de aliviar os males da sociedade. Indo para além das colocações primigênicas do Gelinier e o Massenet, foi então que se convocaram antigas abordagens da economia neoclássica formuladas por economistas neoliberais conspícuos -especialmente o Ludwig von Mises, o Friedrich Hayek, o Milton Friedman e o James Buchanan-, cujas prédicas invocaram o retorno à vida simples da troca mercantil, evocando-se a filosofia econômica elementar do Adam Smith e o rigor existencial dos primeiros norte-americanos. Particularmente, o Friedman propôs reconsiderar uma sociedade mercantil formada por produtores e consumidores cuja troca seria temporal e no momento mesmo da transação, para logo depois, no seu isolamento individual dar rédea solta à sua privacidade.¹¹

Na frente de uma simples sociedade natural como a concebida pela economia neoclássica, o Estado administrativo termina sendo não só artificial, senão que também atrapalha, e nada melhor que procurar sua reforma desde a raiz. Consequentemente, um modelo gerencial emergente foi proposto como substituto de uma administração pública que se concebe como esgotada, ao igual que o Estado do que se deriva. Não obstante, esta visão propõe uma brecha antinômica entre a administração pública e a nova gerência pública. Sob seu auspício se configuram pares opostos, uma dicotomia que divide a “tradicional”, “weberiana” e “burocrática” administração pública, de um novo paradigma gerencial considerado como “ágil”, “eficiente” e “moderno”.

¹¹Friedman, Milton and Rose Friedman, *Free to choose*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1979, pp. 1-7.

A nova gerência pública propõe uma renovada essência empresarial dentro do governo, em substituição da presumivelmente esgotada natureza burocrática. Essa gerência é resultado de um processo constituído pelas duas etapas de privatização dos espaços públicos. A primeira fase implica a *exoprivatização* do Estado e consiste no procedimento pelo qual a administração pública transfere a produção de bens e serviços à administração privada, levando ao Estado para fora do mercado. A segunda etapa consiste na *endoprivatização* do Estado, ou seja, a substituição da administração pública nos assuntos nacionais, pela ideia, a metodologia e a técnica da gerência privada, mexendo ao mercado para dentro do Estado. Na exoprivatização a gerência pública atua como o sujeito da transação das coisas para o mercado; na endoprivatização essa gerência se converte no objeto da transação mercantil. Na primeira etapa a gerência pública é o mercador, na segunda fase é a mercancia. Enquanto a exoprivatização afeta a administração pública, a endoprivatização o faz como *como*.

Só com enunciar as ideias precedentes deveria gerar um fácil acordo, sobre que os materiais que constituem a substância da nova gerência pública são neoliberais. Mas, esta presunção resulta inaceitável e antipática para alguns, assim como temerária para outros. Talvez estas incomodidades obedecem ao sentir geral de que o neoliberalismo tem sido entre nossos povos um caudal de pauperização, uma fonte de decomposição social e um azedo para a convivência política. É certo que nossos povos não eram totalmente felizes antes do seu passo vitorioso desde princípios da década de 1980, porém certamente são menos felizes agora. Isto e outros problemas a mais fazem imperativo entender aprofundadamente o significado da nova gerência pública como uma criatura neoliberal, destacando-se sua essência econômica neoclássica.

Quicá a identificação primigênia do fenômeno gerencial dominante que tem alimentado as reformas administrativas no cosmos anglo-saxão, deva-se à pluma do Christopher Hood.¹² Este fenômeno gerencial está originalmente integrado por duas correntes de ideias. A primeira a constituem a opção pública, a teoria dos custos de transação e a teoria do principal-agente.¹³ Suas contribuições à reforma administrativa são as noções de **custeabilidade**, opção de usuário e transparência. A segunda corrente flui desde o velho **gerencialismo** de negócios sobrevivente no setor público, um remanente já pouco claro do movimento da “gerência científica” do Frederick Taylor e o Henri Fayol, cujas contribuições são a gestão profissional e o poder discricional para obter resultados, também conhecida como liberdade de gestão.

Enquanto a opção pública provê a ideia de primazia do governo representativo sobre a burocracia, o gerencialismo oferece o sentido do império da gestão sobre os processos

¹²Hood, Christopher, “A Public Management for all Seasons?”, United Kingdom, *Public Administration*, Vol 69, num. 1. 1991, pp 5-6.

¹³Aucoin, Peter, “Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos”. Brugué, Quim y Joan Subirats, *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1996, pp. 491-515.

burocráticos.¹⁴A teoria do principal-agente se adentra na organização administrativa para descrever a relação entre um ministro e um subordinado. Propõe que o ministro conta com autoridade suficiente para realizar suas tarefas, pois como *principal* é seu estatuto, mas que depende dos seus subordinados, assistentes e conselheiros. A relação principal-agente obedece ao limite de tempo do primeiro para fazer *policy*, assim como seu desconhecimento sobre as matérias dessa feitura e dos recursos dos que dispõem em sua equipe.¹⁵

A nova gerência pública constitui um fenômeno de alta complexidade. Isso obedece, no primeiro lugar, a que a seu seio tem arribado uma variedade de ingredientes, os quais, embora sejam da mesma natureza, ou estejam emparentados intimamente, têm personalidade própria e autonomia relativa. Como o adiantamos, no primeiro lugar destaca a economia neoclássica onde repontam como aspectos diversos a escola austríaca e a opção pública. A presença da primeira é observável principalmente através da obra do Ludwig von Mises e o Friedrich Hayek. Na segunda são muito visíveis o James Buchanan, o Gordon Tullock, o Vincent Ostrom e o William Niskanen. Também está presente o pensamento administrativo do Peter Drucker, e uma quantidade apreciável de conceitos sobreviventes da administração pública que tem sido rebatizados.

Esta mistura não tem produzido um ente parecido ao Frankenstein, como tivesse podido se pensar, senão um ser mutante de difícil conceituação, e de perfis móveis e perpetuamente acomodáveis. Dentro dessa massa de ideias, conceitos, propósitos, valores e interesses, podem-se apreciar oito conceitos relativamente estáveis e definitórios da nova gerência pública.

No primeiro lugar se podem perceber os conceitos fundacionais, o lugar primordial no que se engendrou essa gerência, a saber:

- Orientação ao cliente
- Privatização
- Mercado
- Concorrência

Depois é observável o aparelho de sistematização da reforma neogerencial do setor público, que estrutura uma nova base organizativa e operacional. Os conceitos são:

- Enfoque empresarial-gerencial
- Gerência por objetivos e resultados
- Agenciação

Por fim, emerge o móbil que animou à nova gerência pública, que não é outro que:

¹⁴*Ibid.*

¹⁵Barzelay, Michael, "How to Argue About The New Public Management", United Kingdom, *International Public Management Journal*, vol. 2, num. 2. 2000, pp. 197-198.

Reduzir custos.

Conceitos Fundacionais

Aquadra conceitual ao redor da qual está configurada a nova gerência pública, é a orientação ao cliente, a privatização, o mercado e a concorrência.

Orientação ao cliente

Um dos conceitos que melhor tem permitido identificar os fundamentos neoliberais da nova gerência pública, é a soberania do consumidor. A ideia parte do fato de que estando os cidadãos influenciados principalmente pelo desfrute de bens tutelares como a educação, a saúde e outros serviços oferecidos pelo Estado de bem-estar, tem emergido o problema de como financiar um enorme gasto com cargo aos ingressos do erário público.¹⁶ A solução se materializou na *orientação para o cliente*, uma versão atualizada da ideia da soberania do consumidor formulada originalmente pelo Ludwig von Mises.

O propósito essencial das reformas neogerenciais é fazer que a administração pública esteja em contato com os clientes e assim estabelecer um mercado competitivo no seu seio. Como supõe-se que a definição dos objetivos da administração pública costuma ser opaca, sua capacidade de resposta (*responsividade*) requer um estilo administrativo distinto. Isto é, um manejo responsivo que capte a capacidade que tem cada cliente para aceder às prestações que tem direito a esperar, pois se tem desenvolvido uma sutil divisão entre “usuários dos serviços” e “consumidores dos serviços”. Estes últimos, em contraste com aqueles outros, não são percebidos como recipientes passivos de serviços, senão como clientes ativos.

A ideia de cliente substituiu a de cidadão, provocando que como contribuintes informados conheçamos nível de eficiência dos serviços públicos através do pago dos seus impostos.¹⁷ Por esse motivo, os resultados eleitorais estarão determinados mais pela satisfação ou insatisfação com os serviços públicos, que pela politização, as campanhas políticas e uma opinião pública consciente. Tal é o amplo propósito da *Carta Cidadã do Reino Unido*, destinada aos clientes públicos e que contém os padrões dos serviços governamentais.

Uma das noções mais ligadas à soberania do consumidor é o “empoderamento” do cliente. O termo tem profundas raízes na cultura política ocidental, onde significa o que um locutor ou escritor deseja transmitir quando externa sua opinião. Significa simplesmente a existência de um governo democrático e de organizações abertas à participação dos seus

¹⁶Organisation for Economic Cooperation and Development, *The Administration as service the public as client*, Paris, 1987.

¹⁷Kaul, Mohan, “The New Public Administration: Management Innovations in Government”, London, *Public Administration and Development*, vol. 17, num. 1, 1997, pp. 15-16.

membros.¹⁸ Porém, nas reformas neogerenciais o “empoderamento” tem tendido a referir meramente a condição do cliente e evocar a soberania do consumidor, pois seu desdobramento responde às críticas feitas a um governo opaco, remoto e intransponível. Sendo soberano, o consumidor assume o controle da sua vida e seu destino, e desse modo faz transparente e próximo a e governo.

Como derivação da orientação ao cliente, que implica o melhoramento da informação das suas preferências no mercado, a administração pública sofre alterações significativas para esse efeito: as grandes organizações que subministram os serviços públicos se desagregam em pequenas agências operativas, toda vez que são extintos os monopólios governamentais.¹⁹ Sendo essas agências as receptoras direitas das preferências dos clientes, junto com elas se estabelecem pagos direitos ao usuário que tendem a substituir aos impostos.

Privatização

O novo paradigma tem constituído um esforço em direção à privatização dos estilos da prática gerencial, que exige a adopção das ferramentas provenientes do setor privado por parte do setor público.²⁰ A nova gerência pública se movimenta para o aumento da concorrência no setor público, porque a “rivalidade” é a chave da diminuição de custos e melhores padrões. Assim, esforça-se por diminuir o crescimento do governo com base em uma mudança para a privatização ou quase-privatização, com uma renovada ênfase na subsidiariedade na provisão de serviços.²¹

A privatização envolve uma proposta para que a administração privada tenha um papel pedagógico em proveito da administração pública, cujas lições significam inerentemente um bom manejo. Simplesmente este último é a aplicação da sabedoria da gestão convencional e as técnicas concomitantes ao sector público, unidas ao planeamento, a organização e o controle. A aplicação da boa gestão produz “organizações excelentes”, ou seja, aquelas organizações que não têm somente um desempenho com altos níveis de rentabilidade, senão que são também inovadoras e proveem segurança de emprego, assim como valiosos produtos e serviços ao

¹⁸Peters, Guy and Jon Pierre, “Citizens versus The New Public Managers: The Problem of Mutual Empowerment”, United States, *Administration & Society*, Vol. 32, num. 1, 2000, pp. 9-11 y 24-25.

¹⁹Hood, Christopher, “British Administrative Trends and the Public Choice Revolution”. Lane, Jan-Erik (ed), *Bureaucracy and public choice*, London, Sage Publications, 1987, pp. 145-170.

²⁰Hood, “A Public Management for all Seasons?”, pp. 5-6.

²¹*Ibid*, p. 3.

consumidor.²² Conseqüentemente, a administração pública poderia ser uma organização excelente se aprendesse quatro lições ditadas pela administração de negócios: focar-se no desenvolvimento e preservação de uma visão empresarial; praticar uma liderança efetiva e descartar a direção tradicional; fomentar a inovação em todos os níveis da organização; e melhorar as relações com os clientes externos.²³

Conforme a noção de um Estado administrativo resgatável, ao qual se lhe deve dar uma infusão substancial de racionalidade, o modelo da nova gerência pública se propõe substituir com sucesso ao velho paradigma atual da administração pública. Esta ideia é o resultado da combinação da perspectiva gerencial e uma nova apreciação do setor público, a qual descansa na ideia de estabelecer um mercado interior e endoprivatizar os processos de gestão referentes à provisão de bens e serviços públicos, e o manejo das empresas governamentais. Por consequência, seu sucesso potencial está baseado nas respostas positivas às demandas de efetividade do setor público.

Esse suposto tem sua raiz na clausura da fase da exprivatização e a inauguração da etapa da endoprivatização, tal como se pode visualizar no seguinte trecho: “dado que todas as atividades do governo dificilmente podem ser transferidas ao setor privado, a próxima melhor solução é transferir a **orçaneta** dos negócios às operações governamentais. Não obstante, a gerência privada é diferente da administração pública: a primeira procede das operações comerciais e significa trazer um novo espírito e um novo vocabulário, assim como a proliferação das técnicas de gestão. Isto também significa 'desburocratizar' as operações do governo e reduzi-las substancialmente”.²⁴

O modelo neogerencial, em suma, é proposto como conciliável em geral com a teoria da administração pública, mas polemiza sem descanso com um paradigma específico de dita administração ao que chama “weberiano”. O modelo weberiano que personifica a essência do Estado administrativo é observado como um paradigma racional baseado no planejamento, assim como uma organização administrativa hierárquica, que devem ser substituídos por um esquema de descentralização e orientação para os resultados, assim como a introdução de mercados internos dentro dos governos.

Mercado

A nova gerência pública estabelece mercados interiores no seio da administração pública, e utiliza a contratação para fomentar a concorrência. Esta fórmula se desdobra na administração de

²²Duncan, Jack, Ginter, Peter and Stuart Capper, “Excellence in Public Administration: Four Transferable Lessons from the Private Sector”. United States, *Public Productivity & Management Review*, vol. 14, num. 3, 1991, p. 230.

²³*Ibid.*

²⁴Savoie, Donald, “What is Wrong with the New Public Management”, Canada, *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, num. 1, 1995, p. 113.

pessoal onde se tem imposto o sistema de contratos,²⁵ e assim abre o passo ao serviço civil para incorporar candidatos do sector privado na sua entranha.²⁶

Avisão neogerencial reflexa o crescimento sobressaliente dos valores do mercado no sector público. Este enfoque tem sua base no modelo de condução do mercado dentro do sector público, embora a provisão de bens e serviços não é nova em dito sector, sim o é a forma em que se faz, porque há um estilo diferente de organização e liderança que está fundado no desenvolvimento de um mercado interno. A mudança consiste em modificar algumas funções tradicionais no sector público e estabelecer no seu interior os elementos do mercado.²⁷ Essa mudança está representada pela gerência, em lugar da designação pública de recursos; pela privatização, em lugar das empresas públicas; por esquemas de incentivos de competitividade, em lugar da distribuição de impostos; pela desregulação, em lugar da regulação pública; e pela economia neoclássica, em lugar da feitura de *policy* macroeconômica.

Em contraste com o Reino Unido e os países da *Commonwealth*, nos Estados Unidos a nova gerência pública tentou se deslindar do modelo de privatização aludindo que a perspectiva do mercado não constitui uma teoria única, senão um conjunto de estratégias alternativas que podem ter um conflito entre si. Aliás, lá o enfoque gerencial é considerado como diferente ao modelo de privatização.²⁸ Para dois pensadores neogerenciais, o David Osborne e o Ted Gaebler, a privatização é uma das setas da aljava do governo, mas privatizar não é a solução. Inclusive, criticam a quem defende a privatização por razões ideológicas e sustentam que a empresa privada é inerentemente superior ao governo.

Esta imagem, certamente distorcida por desconhecer a fatura privatizadora da nova gerência pública, constitui uma fastidão ideológica pela incomodidade que alguns governos pós-privatizadores têm quando ainda conservam proles dessas *policies* mercantis. No entanto, trata-se de uma mudança de foco da privatização, a qual, de atuar originalmente para fora, retorna e introduz-se nos processos de gestão pública para estabelecer um mercado interior, pois seu objeto é explorar aos sectores públicos dos países que têm uma economia avançada, onde o tamanho da designação de recursos públicos é substancial e contém ainda com empresas públicas. Em efeito, a nova gerência pública é uma tentativa de reforma do sector público desde dentro, enquanto que a privatização implica que as funções sejam segregadas do sector

²⁵Boyle, Richard, "Managing by Contract in the Public Sector", Dublin, *Administration*, vol 40, num. 4, 1992-1993, pp. 333-346.

²⁶Gray, Andrew and Bill Jenkins, "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution", United Kingdom, *Public Administration*, num. 73, Spring, 1995, p. 87.

²⁷Lane, Jan-Erik, "Will Public Management Drive out Public Administration", Japan, *The Asian Journal of Public Administration*, vol. 16, num. 2, 1994, p. 140.

²⁸Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., p. 45.

público.²⁹Privatização favorece o mercado externo, enquanto que o modelo neogerencial favorece o mercado interno. Simplesmente a privatização tem mudado de lugar, pois tem passado de fora para dentro. Daqui nossa ideia de diferenciar, como o fizemos saber, entre exprivatização e endoprivatização.

Um dos efeitos preponderantes do império do mercado é o estabelecimento dos seus mecanismos dentro da administração pública, entre os que destacam a contratação por fora (*contracting out*), os cargos a usuário e os vales (*vouchers*).³⁰ A contratação por fora é o passo da provisão de serviços ao setor privado, enquanto que o cargo aos usuários é o pago direto dos serviços públicos que realizam para lhes fazer conhecer imediatamente seus custos e benefícios. Este cargo constitui uma das manifestações mais nítidas da orientação ao cliente, toda vez que entra em mecanismos típicos de mercado e concorrência. Pela sua parte, os *vouchers* constituem um regime através do qual o cliente adquire o direito a um bem ou serviço que ele pode cobrir aos provedores, e que reembolsam em moeda ou no seu equivalente desde um fundo destinado para tal efeito. Trata-se de vales a nome de pessoas específicas que recebem um serviço concreto de uma lista de provedores, são intransferíveis entre consumidores e não têm a flexibilidade do dinheiro. A vantagem esperável dos vales é a garantia de um melhor serviço do provedor em concorrência com outros, pois deverá aportar informação adequada aos consumidores para realizar suas escolhas de mercado, e auxiliar ao governo como guia de consumo e redistribuição do ingresso.

Concorrência

A concorrência fecha o quadrângulo básico do esquema conceitual da nova gerência pública, que integram a orientação ao cliente, a privatização e o mercado.

Sob os lineamentos da nova gerência pública as organizações da administração pública são redesenhadas dentro dos modelos econômicos do sistema de contrato, como nas empresas privadas. Ou seja, criam-se corporações competitivas que procuram bons preços e custos baixos, de forma que estas corporações públicas têm mais uma configuração lucrativa, que uma orientação de interesse público.³¹ Por conseguinte, a concorrência é fundamental porque se discerne que provê a insistência necessária para dar eficiência aos serviços públicos, e incentivar às organizações estatais para que sejam competitivas como provedoras do governo e com os provedores do setor privado. Consequentemente, tem-se eliminado a proteção monopólica que os governos brindavam aos seus provedores e tem-se estabelecido serviços com base no sistema de preços.

²⁹Lane, "Will Public Management Drive out Public Administration", p. 142.

³⁰Ormond, Derry and Elke Löffler, "New Public Management: What to Take and What to Leave", Madrid, Spain. *III International Conference of CLAD on State and Public Administration Reform*, October 14-17, 1998, pp. 7-9.

³¹Kaul, "The New Public Administration: Management Innovations in Government", p. 18.

Devido a que a nova gerência pública é categorizada como uma reconceituação normativa da administração pública, presume ser capaz de prover serviços de alta qualidade para os valores cidadãos e o incremento de autonomia dos gerentes públicos, pois esses serviços são tão competitivos como os próprios da empresa privada.³² Com base em este ideário, no Reino Unido alguns acadêmicos têm proposto à nova gerência pública como uma disciplina eclética alternativa que está fundada na economia, mais que na política, e enfatiza as falhas do governo mais que as falhas do mercado. Igualmente, têm externado seu ceticismo sobre a capacidade da burocracia para prover os serviços públicos efetivamente. Por isso, a nova gerência pública se propõe melhorar a visão dos problemas públicos do governo através de forças poderosas, entre as que destacam a privatização e a concorrência.³³

A nova gerência pública tem na orientação ao cliente o espaço de proximidade que requiere para colocar *vis-à-vis* o provedor e ao consumidor. A privatização referencia o papel eminente da propriedade e o lucro que emanam do capitalismo, em tanto que o mercado se oferece como o âmbito de intercâmbio e de transação para os atores do drama econômico que ferve na administração pública catalítica, cuja garantia é uma concorrência proverbial.

Aparelho de Sistematização da Reforma Neogerencial do Estado

O enfoque empresarial-gerencial, a gerência por objetivos e resultados e a agenciamento, configuram a base organizativa e operacional da nova gerência pública.

Enfoque empresarial-gerencial

A nova gerência pública constitui um paradigma de gestão que mistura os papéis de empresário e gerente. Contém um modelo empresarial de manejo do setor público, pois a expressão inglesa *new public management* é o reflexo da inserção da perspectiva gerencial dentro do setor público.³⁴ Isto significa a implantação da imagem empresarial dos negócios privados dentro do governo, cuja ideia consiste em que o setor público esteja nas mãos de gerentes profissionais providos com um controle ativo, visível e discricionário sobre as organizações.³⁵ É um

³²Borins, Sanford, "The New Public Management is Here to Stay", Ottawa, *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, num. 1, 1995, pp. 131-132.

³³Boyne, George, "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?", United Kingdom, *Public Administration*, vol. 74, Winter, 1996, p. 686.

³⁴Savoie, "What is Wrong with the New Public Management", p. 112.

³⁵Lane, "Will Public Management Drive out Public Administration", p. 139.

modelo que invoca a “liberdade de manejo” como paráfrase da friedmaniana ideia da “liberdade de escolha”, da qual deriva sua proposta sobre a responsabilidade que requer uma atribuição clara de deveres, não a dispersão do poder.

Gerência por objetivos e resultados

O modelo neogerencial desenvolve uma concepção de objetivos por resultados, onde se reformulam padrões explícitos e medidas de rendimento, assim como a definição de metas e indicadores de sucesso, preferentemente expressados em términos quantitativos. A noção de responsabilidade é configurada com base na declaração nítida de metas, de modo que se coloca ênfase nos controles de resultados, enquanto a atribuição de recursos se associa à medida do rendimento. Da mesma forma, antepõe-se os resultados aos procedimentos e destaca-se a importância da avaliação e a eficiência.

Agenciação

Um propósito central do neogerencialismo é desagregar à burocracia pública em uma diversidade de agências que operam com base em pago por serviço. A burocracia, outrora centralizada, é desarticulada em unidades menores para operar com liberdade e flexibilidade. Impõe-se uma mudança para a fragmentação da organização do setor público e a segmentação das unidades monolíticas, para estabelecer um sistema gerencial uniforme dentro de unidades corpóreas integradas ao redor de productos.³⁶ As novas entidades operam com base em pressupostos descentralizados sobre uma única linha, daqui que se estabeleçam unidades manejáveis mercê à separação dos interesses próprios da provisão e da produção. Através destes mecanismos se esperam vantagens derivadas do uso de contratos e franquias, tanto dentro quanto fora do setor público.

A importante noção de consumidor soberano determina direta e decisivamente as reformas da administração pública sob a égide neoliberal.³⁷ A agenciação é um dos seus frutos mais representativos, pois mediante essa organização em pequena escala é como se podem captar com maior nitidez as preferências do consumidor.

Redução de Custos

Como corolário de todo o anterior, o fim supremo que se persegue consiste em diminuir os gastos do governo. Visando neste objeto se acrescenta a pressão para um grande rigor na gestão dos recursos, a redução de custos, o reforço da disciplina laboral e a resistência às demandas sindicais.³⁸ Daqui emana o controle das demandas de recursos do setor público para

³⁶Hood, “A Public Management for all Seasons?”, pp. 5-6.

³⁷Hood, “British Administrative Trends and the Public Choice Revolution”, p. 148.

³⁸*Ibid*, p. 146.

“fazer mais com menos”. Em soma: o propósito básico do governo neogerencial consiste em aumentar a eficiência na atribuição dos recursos públicos.

Boa parte da irmandade acadêmica neogerencial conclui o seguinte: todo o anterior demanda que o governo seja movido em direção à nova gerência pública, para uma maior adaptação e inovação institucionais, porque ainda está operando com regras hierárquicas, limita a liberdade de ação, coarctando a capacidade de resposta e restringe a iniciativa. No governo a rotina é uma servidão do controle, quando deveria responder à mudança com a habilidade de adaptação institucional, e assim construir uma mais flexível e responsiva capacidade de realização dos seus labores.

A perspectiva neogerencial envolve diretamente o Estado, seu governo e sua administração, de modo que deve abandonar o modelo weberiano e adotar o esquema do mercado. A essência do modelo neogerencial é o neoliberalismo, cuja razão de ser consiste em ter passado da teoria objetiva do valor, à teoria subjetiva do valor, que centra sua atenção no indivíduo. É este indivíduo, batizado como consumidor, a substância que dá vida à nova gerência pública.

UMA CONCLUSÃO

Na década de 2010 todo apontava ao fim da nova gerência pública, depois da sua breve mas intensa existência de duas décadas. Desde esse então, alguns acadêmicos fizeram notar que essa gerência tinha sido entendida à margem dos temas do poder, o que era seu pecado original, e começaram a tratar no seu lugar o envelhecido tema da governança para abordar as reformas do Estado desde um ângulo diverso. Agora, no nosso tempo, a nova gerência pública tem sido abandonada e esquecida, sendo já, de fato, um motivo de análise histórico.

FONTES

Aucoin, Peter, “Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos”. Brugué, Quim y Joan Subirats, *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1996.

Barzelay, Michael, “How to Argue About The New Public Management”, United Kingdom, *International Public Management Journal*, vol. 2, num. 2. 2000.

Baudin, Louis, *L'Aube d'un nouveau libéralisme*, Paris, Étions M. Th. Génin, Libraire de Médecis, 1953.

Baudin, Louis, *El Conflicto contemporáneo de las doctrinas económicas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, 1956.

Borins, Sanford, “The New Public Management is Here to Stay”, Ottawa, *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, num. 1, 1995.

Boyle, Richard, “Managing by Contract in the Public Sector”, Dublin, *Administration*, vol 40, num. 4, 1992-1993.

Boyne, George, “The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?”, United Kingdom, *Public Administration*, vol. 74, Winter, 1996.

Duncan, Jack, Ginter, Peter and Stuart Capper, “Excelence in Public Administration: Four Transferable Lessons from the Private Sector”. United States, *Public Productivity & Management Review*, vol. 14, num. 3, 1991.

Friedman, Milton and Rose Friedman, *Free to choose*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1979.

Gray, Andrew and Bill Jenkins, “From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution”, United Kingdom, *Public Administration*, num. 73, Spring, 1995.

Gelinier, Octave, *Le Secret des structures competitives*, Paris, Éditions Hommes et Techniques, 1966.

Hood, Christopher, “British Administrative Trends and the Public Choice Revolution”. Lane, Jan-Erik (ed), *Bureaucracy and public choice*, London, Sage Publications, 1987.

Hood, Christopher, “A Public Management for all Seasons?”, United Kingdom, *Public Administration*, Vol 69, num. 1. 1991.

Kaul, Mohan, “The New Public Administration: Management Innovations in Government”, London, *Public Administration and Development*, vol. 17, num. 1, 1997.

Lane, Jan-Erik, “Will Public Management Drive out Public Administration”, Japan, *The Asian Journal of Public Administration*, vol. 16, num. 2, 1994.

Laufer, Romain y Alain Burlaud, *Management public: gestion y legitimize*, París, Deloz, 1980.

Lippmann, Walter, *The Good society*, London, George Allen & Unwin, 1937.

Lippmann, Walter, *La cité libre*, Paris, Libraire de Médicis, 1938. La obra fue prologada por André Maurois.

Massenet, Michel, *La Nouvelle gestion publique: pour un Etat sans burocratie*, Paris, Editions Hommes et Techniques, 1975.

Navarro, Vázquez, Agustín, Prólogo. *El Conflicto contemporáneo de las doctrinas económicas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas, 1956, sin número de página.

Organisation for Economic Cooperation and Development, *The Administration as service the public as client*, Paris, 1987.

Ormond, Derry and Elke Löffler, “New Public Management: What to Take and What to Leave”, Madrid, Spain. *III International Conference of CLAD on State and Public Administration Reform*, October 14-17, 1998.

Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Addison-Wesley Publishing Company, Inc.

Savoie, Donald, “What is Wrong with the New Public Management”, Canada, *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, num. 1, 1995.

Peters, Guy and Jon Pierre, “Citizens versus The New Public Managers: The Problem of Mutual Empowerment”, United States, *Administration & Society*, Vol. 32, num. 1, 2000.

RESUMO

O artigo propõe-se examinar a nova gestão pública na sua totalidade histórica, como um fenômeno emanado do surgimento do neoliberalismo no século XX. Particularmente examina o papel dessa gestão como instrumento das reformas do Estado colocadas pelo neoliberalismo entre 1990 e 2010, destacando seus aspectos doutrinários e instrumentais. Enfatiza, por fim, a incorporação de conceitos econômicos introduzidos pela nova gestão pública no âmbito de estudo da administração pública.

ABSTRAC

The article proposes to examine the new public management in its historical totality, as a phenomenon emanated from the emergence of neoliberalism in the 20th century. In particular, it examines the role of that management as an instrument of the state reforms proposed by neoliberalism between 1990 and 2010, highlighting its doctrinal and instrumental aspects. In

short, emphasizes the incorporation of economic concepts introduced by the new public management in the field of study of public administration.

PALABRAS CLAVE

Neoliberalismo, nueva gerencia pública, administración pública, privatización e mercado.

KEYWORDS

Neoliberalism, new public management, public administration, privatization and market.