

Administração Pública Contemporânea

Maria Ceci Misoczky

4



**Curso de Extensão
em Administração
Pública da Cultura**

Ministério da
Cultura

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA



UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL



ESCOLA DE
ADMINISTRAÇÃO

EXPEDIENTE

Governo Federal

Presidente da República Federativa do Brasil | Dilma Vana Rousseff

Vice-Presidente da República Federativa do Brasil | Michel Temer

Ministra da Cultura | Marta Suplicy

Secretária Executiva | Ana Cristina da Cunha Wanzeler

Secretário de Articulação Institucional (substituto) | Bernardo da Mata Machado

Universidade do Rio Grande do Sul

Reitor | Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor | Rui Vicente Oppermann

Pró-Reitora de Extensão | Sandra de Deus

Diretor da Escola de Administração | Hugo Fridolino Müller Neto

Chefe do Departamento de Ciências da Administração | Takeyoshi Imasato

CONTEÚDO E EXECUÇÃO

Equipe Técnica

Coordenação | Rosimeri Carvalho da Silva

Vice-Coordenação | Sueli Goulart

Analista Técnica | Eloise Helena Livramento

Dellagnelo

Corpo Docente | Cristina Amélia Pereira de Carvalho, Diogo Demarco, Eloise Helena Livramento Dellagnelo, Fernando Lopes, José Marcio Barros, Maria Ceci Misoczky, Mariana Baldi, Rogério Fae, Sueli Goulart.

Equipe de apoio | Felipe Amaral Borges, Fernanda Acosta, Guillermo Cruz, Maria do Carmo Dambroz, Patrícia Tometich, Willian Ansolin.

Projeto Gráfico e Diagramação | Márcia Mylius

M678a Misoczky, Maria Ceci Araujo.

Administração pública contemporânea/Maria Ceci Araujo Misoczky. - Porto Alegre: Ministério da Cultura/UFRGS/EA, 2014). 54 p. - (Módulo 4. Apostila do Curso de Extensão em Administração Pública da Cultura)

1.Administração pública. 2. Políticas públicas. 3.Bem-estar social. 4. Burocracia. 5. Neoliberalismo I. Título

CDU 35

Catálogo na publicação: Tânia Fraga – CRB 10/765

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Escola de Administração

Rua Washington Luiz, 855

90010-470 Porto Alegre RS

Fone: (51) 33083991

www.ufrgs.br/escoladeadministracao

SUMÁRIO

MÓDULO 4 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

PARTE I

CONCEPÇÕES FUNDADORAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....5

PARTE II

ALGUMAS PALAVRAS SOBRE O ESTADO DE BEM-ESTAR
SOCIAL E SUA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA 13

PARTE III

PRINCÍPIOS DA ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 17

PARTE IV

PRESENÇA DA ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....23

PARTE V

AS REFORMAS GERENCIAIS DA AP BRASILEIRA: IDEÁRIO E
EXPRESSÃO ORGANIZACIONAL29

PARTE VI

PARA ENCERRAR49

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS50

CONCEPÇÕES FUNDADORAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA¹

PARTE
I

MÓDULO
4

Nesta disciplina vamos revisar as principais abordagens teóricas sobre a organização da administração pública e suas implicações práticas e, refletir sobre a repercussão dessas abordagens no contexto da administração pública brasileira e dos debates contemporâneos sobre sua organização.

Para poder alcançar estes objetivos vamos começar discutindo algumas concepções fundadoras da Administração Pública.

1. Neste item se encontram reproduzidos parágrafos de um artigo apresentado pela autora no Encontro Nacional de Administração Pública e Governança, 2004, intitulado “Uma defesa da reflexão teórico-crítica na pesquisa e prática da administração pública”.

QUAL O SIGNIFICADO DA EXPRESSÃO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

A expressão *Administração Pública* (AP) indica a prática da gestão em organizações públicas e, ao mesmo tempo, um campo de estudos que inclui como objetos a administração de organizações públicas e a análise da formação de políticas públicas, incluindo aqui práticas sociais e relações políticas entre coletivos e organizações.

HÁ UMA VERDADE SOBRE COMO DEVE SER ORGANIZADA A AP?

Uma das características mais marcantes dos tempos atuais é a disseminação da ideia de que, no contexto de um planeta globalizado, existem “verdades” de validade global. Coincidentemente, essas “verdades”, nos diversos espaços de vida e ação social, possuem um mesmo pano de fundo (de caráter marcadamente ideológico, ainda que subsumido pela retórica que o dissemina) — as concepções da nova economia política (BORGES, 2000).

O QUE É A NOVA ECONOMIA POLÍTICA?

A nova economia política pode ser sintetizada, em traços gerais, como uma mistura dos referenciais da economia dos custos de **transação**² com a teoria da escolha **pública**³ e a teoria da **agência**⁴, com ingredientes de uma versão modernizada da tradição corporificada no trabalho de **Frederick Taylor**⁵(POLLIT, 1990) e da teoria do processo decisório à moda de **Herbert Simon**⁶ (BOX et al., 2004).

2. Abordagem vinculada ao institucionalismo econômico que tem por base dois pressupostos: a racionalidade limitada dos agentes econômicos e o oportunismo presente nas ações dos agentes econômicos. Esses dois fatores, relacionados respectivamente à competência cognitiva e à motivação dos agentes, provocam o surgimento de custos nas transações econômicas. Os autores e obras fundamentais são COASE, R. H. *The Nature of the Firm*. **Economica**, v. 4, p. 386-405, 1937; SIMON, H. *Theories of Decision Making in Economics and Behavioral Science*. **American Economic Review**, v. 49, p. 253-258, 1959; e WILLIAMSON, O. E. **Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications**. New York: The Free Press, 1975.
3. Desenvolvida a partir da década de 1950, com o propósito de aplicar o método da economia à análise de fenômenos relacionados à política, tais como grupos de interesse, partidos, eleições, burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional. Posiciona-se no combate à concepção de Estado de Bem-Estar Social e foca nas “falhas de governo” para defender a redução da presença nas relações sociais e econômicas. Os principais autores de referência são Kenneth Arrow, Duncan Black, James Buchanan, Gordon Tullock, Anthony Downs, William Niskanen, Mancur Olson e William Riker. Por seus trabalhos nesse tema, James Buchanan, que definia a teoria da escolha pública como “política sem romance”, ganhou o Prêmio Nobel de Economia em 1986.
4. A teoria da agência também tem como fundamento o risco de oportunismo na ação dos indivíduos. Para superá-lo, propõe uma relação com base em contratos, de modo a preservar os interesses do principal (o agente que contrata) face à possibilidade de comportamentos oportunistas do agente (o contratado). Está na base da organização do repasse de recursos financeiros na AP através de contratos de gestão. Os autores fundadores são Michael Jensen e William Meckling, que publicaram, em 1976, **Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure**.
5. (1856-1915) Engenheiro mecânico, é conhecido como o pai da administração científica. Publicou **Princípios da Administração Científica** e ainda influencia a maior parte das tendências em administração até os dias atuais. Ver CONTI, Robert F. *Frederick Winslow Taylor*. In: WITZEL, Morgan. WARNER, Malcolm. **The Oxford Handbook of Management Theorists**. Oxford: Oxford University Press, 2013.
6. (1916-2001) Economista norte-americano, é descrito como “o cientista dos cientistas”, tendo recebido as maiores condecorações do campo da economia. Recebeu o prêmio A. M. Turing em 1975, a Medalha Nacional de Ciências em 1986 e o Prêmio Nobel de Economia em 1978. Recebeu, ainda, outros prêmios de economia, ciência política e psicologia. Simon escreveu livros muito conhecidos, como *Comportamento Administrativo* e *Modelos de Racionalidade Limitada*. Um dos focos dos seus estudos era a tomada de decisão em condições de limitação e complexidade, derivando daí sua teoria sobre as limitações da racionalidade. Ver: AUGIER, Mie. MARCH, James G. Herbert A. Simon, Scientist. In: AUGIER, Mie. MARCH, James G. (ed.) **Models of a man: essays in memory of Herbert A. Simon**. Massachusetts: MIT, 2004. p. 3-33.



COMO A NOVA ECONOMIA POLÍTICA SE EXPRESSA NO CAMPO DA AP?

No campo da AP, a suposta verdade prescrita tem sido a de que as burocracias públicas são incapazes de um gerenciamento eficiente, e, em decorrência, suas funções devem, sempre que possível, passar para a execução de organizações privadas com fins lucrativos. Devem apenas permanecer sob responsabilidade do poder público ações e serviços que se dirigirem a grupos populacionais que não dispõem de condições de compra ou que, caso fossem deixadas para o mercado, podem gerar graves impactos sociais adversos (p. ex., controle de epidemias). Nesse caso, podem ser executadas por organizações públicas ou, preferencialmente, por ONGs (WORLD BANK, 1997). No entanto, em ambos os casos, organizações públicas ou sem fins lucrativos devem adotar formas organizacionais e modelos de gestão das organizações empresariais que teriam sua eficiência evidenciada pela mera capacidade de sobreviver e expandir-se em ambientes competitivos.

COMO CHEGAMOS A ESSA SITUAÇÃO? QUAL FOI A TRAJETÓRIA DE CONSTRUÇÃO DESSE CONTEXTO NO QUAL ESTAMOS INSERIDOS?

Para compreender a expressão contemporânea desse fenômeno é necessário revisar sua trajetória, que será brevemente apresentada na sequência.

A emergência da AP como disciplina tem como marco o ensaio de **Woodrow Wilson**⁷ (1953), originalmente publicado em 1887, e a afirmação da separação entre política e administração, bem como da eficiência como categoria central⁸.



A Ciência da Administração é o mais recente fruto do estudo da Ciência Política, iniciado acerca de dois mil e duzentos anos atrás. É uma criação do nosso século, quase de nossa geração. Por que teria ela tardado tanto a aparecer? Por que esperou pelo nosso tão preocupado século, para exigir atenção? A Administração é a mais evidente parte do Governo; é o Governo em ação; é o executivo operante, o mais visível aspecto do Governo, e, naturalmente, é tão

7. (1856-1924) — Presidente dos EUA no período 1912 a 1921. Sobre sua política para reorganizar a ordem internacional garantindo espaço privilegiado para os EUA e suas consequências para a América Latina, ver: NASSER, Reginaldo M. Woodrow Wilson e a ideia de ordem hemisférica. Disponível em: <http://132.248.9.34/hevila/CENAInternacional/2006/vol8/no2/1.pdf>.

8. A opção por contar essa trajetória em associação com a história da disciplina a partir dos Estados Unidos se justifica pelo fato de que a organização da AP no Brasil, como disciplina e como prática se deu sob a tutela de instituições norte-americanas. A esse respeito ver o artigo de Tânia Fischer intitulado “Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira”, publicado em 1984 e disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v24n4/v24n4a38.pdf>.

antigo quanto o próprio Governo. É o Governo em ação, e seria natural esperar-se que o Governo em ação tivesse prendido a atenção e provocado o exame minucioso dos escritores de política, muito cedo, na história do pensamento sistemático. [...] Até os nossos dias todos os autores de política, que agora lemos, pensaram, discutiram e dogmatizaram somente a respeito da constituição do Governo; sobre a natureza do Estado, a essência e a origem da soberania, poder popular e prerrogativa real; sobre o sentido imanente do Governo e os mais altos objetivos fixados ao Governo pela natureza humana e os propósitos dos homens. [...] A questão era sempre: quem deve fazer a lei e o que deve ser essa lei? A outra questão – como a lei deve ser administrada sabiamente, com equidade e rapidez e sem atrito – era posta de lado como um ‘detalhe prático’ que os amanuenses poderiam tratar depois que os doutores tivessem concordado sobre os princípios. [...] Pouca ou nenhuma dificuldade havia com respeito à Administração, pelo menos pouco a que dessem ouvido os administradores. As funções do Governo eram simples porque era simples a própria vida. [...] Dificilmente haverá uma única tarefa de Governo que tenha sido antes simples, não se tenha tornado agora complexa. [...] Esta é a razão pela qual deve haver uma Ciência da Administração que procure retificar as trilhas do Governo, tornar as suas opiniões mais eficientes, fortalecer e purificar sua organização e inculcar em seus deveres a devoção. (WILSON, 1953, p. 66-67)

Após revisar as práticas da administração governamental na Prússia e na França napoleônica, Wilson (1953, p. 68) justificou a necessidade de sua americanização: “Se formos empregá-la deveremos americanizá-la e, não só do ponto de vista formal, meramente na linguagem, mas radicalmente, em pensamento e princípio, tanto quanto em sua finalidade”. Desde então, o que se encontra é uma construção da definição de AP impregnada pelo *ethos* da sociedade americana marcado pela



hipervalorização do mercado e por uma cultura individualista. Assim, o campo da administração foi, inicialmente, definido por analogia com o dos negócios:



O campo da administração é um campo de negócios. Ele está afastado da pressa e lutas da política; sob alguns aspectos mesmo ele se mantém afastado do controverso terreno do estudo constitucional. É uma parte da vida política somente na medida em que os métodos do escritório comercial são uma parte da vida social; somente como a máquina é parte do produto manufaturado. [...] O mais importante a ser observado é a verdade já tantas vezes e com tanto sucesso reiterada pelos nossos reformadores do serviço público; a saber: que a administração está fora da esfera própria da política. As questões administrativas não são questões políticas. Esta é uma distinção altamente autorizada [...]. A política [...] é a atividade do Estado nas coisas grandes e universais, enquanto que a administração, por outro lado, é a atividade do Estado nas coisas pequenas e individualizadas. A política é, assim, campo específico do estadista e a administração, do funcionário técnico (WILSON, 1953, p. 71-72).

Apesar da aparente ingenuidade da dicotomia política/administração, esta separação demarcou o campo de estudos da AP, definindo como seu objeto apenas a execução de políticas por corpos burocráticas dos governos (WHICKER, ATRICKLAND e OLSHFISKI, 1993).

De modo coerente com essa distinção, **Waldo**⁹ (1964, p. 4) definiu a AP como “a organização e gerência de homens e materiais para a consecução dos propósitos de um governo”.

Simon, Smithburg e Thompson (1950, p. 7) foram nessa mesma direção, definindo a AP como uma área da administração que se diferencia unicamente por seu objeto de estudo: “atividades do executivo nacional, dos governos estaduais e locais; comissões e conselhos criados pelo Congresso e legislativos estaduais; corporações governamentais; certas



MÓDULO 4

9. (1913-2000) — Dwight Waldo foi um cientista político norte-americano. Estudou ciência política na Universidade de Yale e, após o seu doutorado, na iminência da deflagração da 2ª Grande Guerra, passou a trabalhar no departamento de controle de preços em Washignton. Waldo atribuiu a este trabalho a sua percepção da importância da administração pública. Posteriormente foi professor na Universidade da Califórnia e na década de 50 reconhecido como um dos maiores estudiosos em seu campo. Ver: STILLMAN, Richard. A Tribute to Dwight Waldo. Public Affairs Reports. v. 42. n. 1. 2001. Disponível em: <http://igs.berkeley.edu/publications/par/spring2001/waldo.html>.

10. (1891-1983) — Lyndall Fownes Urwick é referenciado por Witzel e Warner (2013), como a mais importante figura para a administração moderna. Escreveu cerca de 280 trabalhos entre livros e artigos sobre os mais diversos temas. Foi um grande sintetizador dos trabalhos de outros autores, como Taylor e Fayol, e deu sua maior contribuição com um artigo de 1928, intitulado **The Principles of Direction and Control**. Ver: WITZEL, Morgen; WARNER, Malcolm. **Oxford Handbook of Management Theorists**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

11. (1892-1993) — Filho de um missionário norte-americano, Gulick nasceu no Japão e desenvolveu conceitos centrais das teorias da administração pública. Se existe uma pessoa que personifica a administração pública nos Estados Unidos, esta figura seria a de Luther Gulick. Sua primeira publicação data de 1920, tendo origem em sua tese de doutorado. Sua abordagem da administração pública reflete o caráter reformista do início do século XX e é fundado em princípios que ele considerava aplicáveis aos setores públicos e privados em busca da obtenção de maior eficiência. Ver: FRY, Brian R. **Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo**. London: Sage, 2014.

agências especializadas”. Os autores excluem, expressamente, as organizações do judiciário e do legislativo. Ou seja, apenas organizações operativas dos “negócios do Estado” são consideradas objeto da AP.

Também com o propósito de constituir a AP como uma ciência, **Urwick**¹⁰ (1937, p. 5) defendeu que existem princípios que devem governar arranjos de associações humanas de qualquer tipo: “Esses princípios podem ser estudados como questões técnicas, independente do propósito da empresa, da sua composição de pessoal, ou de qualquer teoria constitucional, política ou social”. Além disso, essas organizações humanas “podem ser examinadas sem considerar qualquer teoria constitucional, política ou social, subjacente à sua criação” (URWICK, 1937, p. 49).

Gulick¹¹ (1955), então administrador da cidade de Nova York, abordou o tema da AP no contexto que denominou de “nova cultura”, caracterizada pelo vasto aumento no número de seres humanos, pelo desenvolvimento científico e tecnológico, e pela acomodação cultural que indicaria uma tendência à autodestrutividade, defendeu que a “administração pública, como um campo de análise e entendimento, precisa estar mais intensamente relacionada com o estudo dos negócios” e que a “administração pública precisa reexaminar e reformular sua doutrina e prática com relação ao uso da perícia em gestão pública e privada” (GULIK, 1955, p.73). Acrescentando:

”

Aqueles que estão preocupados com a administração pública e os que estão com os negócios privados devem trabalhar em conjunto. [...] embora haja diferenças de objetivos, hoje está claro que essas são superficiais, e que as experiências são similares e complementares. É altamente provável que a administração pública e a privada sejam parte de uma única ciência administrativa, que não pode ser formulada a não ser que se inclua na sua análise os problemas da ação humana organizada seja no governo, nos negócios privados, ou em qualquer organização social de voluntariado (GULIK, 1955, p.74).



Além da separação entre as dimensões política e técnica na AP e da referência à administração empresarial como um modelo a ser seguido, aparece também, nas citações acima, a preocupação com a eficiência. Essa centralidade se relaciona com a adoção do referencial desenvolvido por Herbert Simon (1947). Ao introduzir a transcrição de um trecho desse autor, Waldo (1953, p. 406) deixou clara a relação entre a AP como ciência e a adoção da racionalização como critério de eficiência:

”

A ideia de que o objetivo central do estudo da administração é atingir a eficiência está relacionada com duas outras ideias – como tem sido sugerido. Uma dessas é que a administração é uma ciência, ou pode se tornar uma ciência se adequadamente desenvolvida. A outra é que, como em um caso de análise lógica, meios e fins na ação cooperativa humana podem ser separados e, através do método adequado para tratá-los, devem ser separados.

Seguindo essa lógica, o governo é visto como um instrumento para o exercício consciente e coletivo da razão.

A influência de Simon (1947) sedimenta a centralidade da racionalidade instrumental na AP. Além disso, sob sua liderança, buscam uma abordagem cientificista – uma abordagem puramente preocupada com afirmações factuais na qual não existe base para afirmativas éticas: política e administração foram separadas. Ou seja, na medida em que a eficiência se tornou a referência central para a ação organizacional, ocorreu um deslocamento das questões essencialmente políticas para fora do foco. De acordo com Fischer (1990), a questão sobre a produção para o quê e para quem ganhou um *status* secundário ou, muito pior, foi simplesmente ignorada. Assim, a eficiência — peça central de um esquema argumentativo, identificado por Gillroy (1997) como paradigma do mercado, criou um modelo persuasivo da realidade que foi, gradativamente, sendo transformado em senso comum. Nele, o critério da eficiência tem o poder de determinar as escolhas, mesmo em situações em que isso não é inteiramente apropriado. Gillroy (1997, p. 166) esclarece que “o ‘poder’ da eficiência é o ‘poder’ do

paradigma do mercado". A eficiência "é a 'verdade' percebida, o 'senso comum'; e a 'praticidade' dessa combinação, dessa estratégia de concepção de políticas, dá poder e *status* central aos princípios econômicos, colocando o ônus da prova nos princípios que contradizem a condição estabelecida".

A centralidade da lógica do mercado e da eficiência, bem como a separação entre administração e política, expressa uma dimensão do **pensamento liberal**¹², segundo o qual em sociedades definidas como democráticas, porque nelas vigora o princípio da representação e o Estado de direito, o interesse público é atendido através de um conjunto de estruturas hierárquicas que respondem a organizações da esfera política em democracias representativas. De um modo geral, à esfera política cabe elaborar e revisar o marco legal (regulatório normativo); enquanto aos corpos administrativos, assegurar que as metas sejam concretizadas em respeito ao marco legal.

Essa recuperação histórica é importante porque ela ajuda a compreender a facilidade com que, nas últimas décadas, a lógica da administração empresarial e o valor do empreendedorismo invadiram praticamente sem resistências os espaços da administração pública.

12. Os autores que representam o liberalismo clássico são John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755), Kant (1774-1804), Adam Smith (1723-1790), Humboldt (1767-1835), Benjamin Constant (1767- 1830), Alexis Tocqueville (1805-1859) e John Stuart Mill (1806-1873). Os princípios fundamentais do liberalismo são: *liberdade, tolerância, propriedade privada, limitação do poder de interferência sobre os indivíduos e individualismo*. No liberalismo econômico o autor clássico é Adam Smith (1723-1790), para quem cada indivíduo deve julgar suas ações e ao Estado cabe proteger as atividades espontâneas desses indivíduos. Sobre o tema do liberalismo ver, por exemplo, "LASKI, Harold. **Liberalismo europeu**. São Paulo: Mestre Jou, 1973." e "CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papyrus, 1990."



ALGUMAS PALAVRAS SOBRE O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL E SUA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

PARTE
II

MÓDULO
4

NO ITEM ANTERIOR FOI FEITA UMA BREVE MENÇÃO AO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL. POR QUÊ? QUAL O SEU SIGNIFICADO HISTÓRICO? EM QUE CONTEXTO SE DESENVOLVEU?

A menção ao Estado de Bem-Estar Social foi feita para esclarecer que a expansão do paradigma de mercado (usando a expressão de Gillroy, 1997) se deu em oposição e, simultaneamente, no contexto da crise desse modelo de organização administrativa da ação do poder público.

É importante saber que o Estado de Bem-Estar Social (**Welfare State**¹³) se desenvolveu nos países de capitalismo avançado, após a Segunda Guerra Mundial. De acordo com Offe (1984), a maioria das análises concorda que ele resultou de um “acordo de classe” que representou, por parte dos trabalhadores, a aceitação da lógica do mercado como princípio orientador da distribuição de recursos, das trocas internacionais, da mudança tecnológica e do desenvolvimento de produtos e da localização industrial em troca de garantias de padrões mínimos de vida, direitos sindicais e direitos democráticos liberais. Ou seja, “os trabalhadores renunciavam às lutas anticapitalistas e os capitalistas se comprometiam a atender reivindicações sociais e econômicas” (VEJA CANTOR, 2007, p. 210).

13. Nesse texto não será possível detalhar as diferentes formações de Estado de Bem-Estar Social na Europa. Os interessados podem recorrer ao texto de Gøsta Esping-Andersen (1990), “**The three worlds of welfare capitalism**”, no qual o autor distingue três modelos: liberal (Estados Unidos), corporativo (Alemanha) e socialdemocrático (países escandinavos).

Offe (1984, p. 374) esclarece a lógica organizacional do Estado de Bem-Estar Social:



O *Welfare State* é definido, habitualmente, como um conjunto de habilitações legais dos cidadãos para transferir pagamentos dos esquemas de seguro social compulsório para os serviços organizados do Estado (como saúde e educação), em uma grande variedade de casos definidos de necessidades e contingências. Os meios através dos quais o Welfare State intervém consistem em regras burocráticas e regulamentações legais, transferências monetárias e a experiência profissional de professores, médicos, assistentes sociais etc.

A expressão organizacional dessa concepção de AP se encontra, portanto, na adoção de um conjunto de princípios (LANE, 1993):

- as tarefas devem ser definidas através de políticas explícitas e executadas por administradores, de modo racional;
- a administração se baseia em escrever documentos, o que torna o *bureau* o coração do governo moderno;
- tarefas públicas são organizadas como um contínuo, com base nas regras do governo;
- as regras podem ser técnicas ou legais e, em ambos os casos, o treinamento individual é necessário;
- as tarefas ou funções são divididas em distintas esferas de funcionamento, cada uma com requisitos de autoridade e sanções próprios;
- servidores, assim como tarefas, são organizados hierarquicamente, com os direitos de controle e de recursos sendo especificados; existe uma preferência pela centralização;
- os recursos da organização são distintos daqueles dos membros como indivíduos privados;
- os recursos da organização não podem ser apropriados para fins privados;



- os servidores públicos orientam suas atividades pela sua vocação ou por um sentido de dever para com o cumprimento de suas obrigações;
- no setor público existe um interesse dominante, o interesse público, que estabelece limites para a influência do autointeresse na política e na administração.

Aqueles familiarizados com o pensamento de **Max Weber**¹⁴ identificam a transposição do seu **tipo ideal**¹⁵, um instrumento de compreensão, em um modelo, uma prescrição.

14. (1864-1920) — Filho de uma família da alta classe média, seu pai era advogado e incentivou muito seus estudos. Estudou simultaneamente economia, história, filosofia e direito, tendo sido professor em Berlim, Freiburg e Heidelberg, onde também foi editor do Arquivo de Ciências Sociais, periódico importante para o avanço dos estudos da Sociologia. Uma das grandes contribuições de Weber aos estudos da sociologia foi a oposição ao seu enquadramento nos padrões de análise das ciências naturais. Assim, Weber entendia que não seria possível à sociologia a explicação de um fato social – que pressuporia uma relação de causa e efeito, como nas ciências naturais – mas apenas a sua compreensão, como fato carregado de sentido, ou seja, somente na sua relação com outros fatos, por meio dos quais poderia ser conhecido em toda sua amplitude. Ver: TRAGTENBERG, Mauricio. Apresentação. In: TRAGTENBERG, Mauricio. Pensadores: Max Weber. São Paulo: Nova Cultura, 1997. p. 5-19.

15. “Um tipo ideal é formado pela acentuação unilateral de um ou mais pontos de vista e pela síntese de um fenômeno concreto individual difuso, discreto, mais ou menos presente e ocasionalmente ausente, que são arranjados de acordo com pontos de vista unilaterais enfatizados em um construto analítico unificado. Em sua pureza conceitual, este construto mental não pode ser encontrado empiricamente na realidade. É uma utopia. A pesquisa histórica tem a tarefa de determinar, em cada caso individual, a extensão em que este construto ideal se aproxima ou diverge da realidade” (WEBER, 1949, p.90). O tipo ideal é uma *ideia* de um fenômeno, uma conceituação de um dado fenômeno ou de uma situação. É um *construto mental*, um *construto conceitual*. Aron (1970) qualifica este processo como uma *estilização*, na qual o que parece característico de um fenômeno é retido e construído como um tipo. Esses tipos são o instrumento metodológico para se chegar à realidade, e não a própria realidade (JASPERS, 2007, p.115). “Eles não são conceitos referentes a espécies, sob os quais o real possa ser classificado, mas conceitos referentes a sentidos, perante os quais o real é medido para, na proporção em que haja correspondência, apanhar o real de maneira precisa e para trazer à luz com nitidez aquilo em que não haja correspondência entre o tipo e o real. Eles não são alvo do conhecimento, nem leis do devir, mas instrumentos para elevar à máxima consciência aquilo que é específico da realidade humana em cada caso” (JASPERS, 2007, p.115-116).

PRINCÍPIOS DA ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PARTE
III

MÓDULO
4

Dada sua importância, é preciso aprofundar sua compreensão, e, por isso, na sequência, se encontra um detalhamento dos princípios da **organização burocrática**¹⁶ na AP, sistematizadas por Lane (1993):

CARÁTER LEGAL DAS NORMAS E REGULAMENTOS

A burocracia é uma organização ligada por normas e regulamentos previamente estabelecidos por escrito. Essas normas e regulamentos são escritos e exaustivos porque procuram cobrir todas as áreas da organização, prever todas as ocorrências e enquadrá-las dentro de um esquema previamente definido capaz de regular tudo o que ocorra dentro da organização.

CARÁTER FORMAL DAS COMUNICAÇÕES

Todas as ações e procedimentos são feitos para proporcionar comprovação e documentação adequadas. Como, muitas vezes, certos tipos de comunicações são feitos reiterada e constantemente, a burocracia lança mão de rotinas e de formulários para facilitar as comunicações e para rotinizar o preenchimento de sua formalização.

CARÁTER RACIONAL E DIVISÃO DO TRABALHO

A burocracia é uma organização que se caracteriza por uma sistemática divisão do trabalho, do direito e do poder, estabelecendo as atribuições de cada participante, os meios de obrigatoriedade e as condições necessárias. Cada participante passa a ter o seu cargo específico, as suas funções específicas e

16. Ver: PRESTES MOTTA, Fernando C. **O que é burocracia.** São Paulo: Brasiliense, 1985. (Coleção Primeiros Passos).

a sua específica esfera de competência e de responsabilidade. Cada participante deve saber qual a sua tarefa, qual é a sua capacidade de comando sobre os outros e, sobretudo, quais são os limites de sua tarefa, direito e poder, para não ultrapassar esses limites, não interferir na competência alheia nem prejudicar a estrutura existente. Assim, as incumbências administrativas são altamente diferenciadas e especializadas, e as atividades são distribuídas de acordo com os objetivos a serem atingidos.

IMPESSOALIDADE NAS RELAÇÕES

Essa distribuição de atividades é feita impessoalmente, ou seja, é feita em termos de cargos e funções, e não de pessoas envolvidas. Daí o caráter impessoal da burocracia. O poder de cada pessoa é impessoal e deriva do cargo que ocupa. Também a obediência prestada pelo subordinado ao superior é impessoal. Ele obedece ao superior, não em consideração à sua pessoa, mas ao cargo que o superior ocupa. A burocracia precisa garantir a sua continuidade ao longo do tempo: as pessoas vêm e vão, os cargos e funções permanecem. Cada cargo abrange uma área ou setor de competência e de responsabilidade.

HIERARQUIA DA AUTORIDADE

Cada cargo inferior deve estar sob controle e supervisão de um posto superior. Nenhum cargo fica sem controle ou supervisão. Daí a necessidade da hierarquia da autoridade para fixar as chefias nos diversos escalões de autoridade. Esses escalões proporcionarão a estrutura hierárquica da organização. A hierarquia é a ordem e a subordinação; a graduação de autoridade corresponde às diversas categorias de participantes, funcionários, classes, etc. Todos os cargos estão dispostos em graduações hierárquicas que encerram determinados privilégios e obrigações, estreitamente definidos por meio de regras limitadas e específicas. A distribuição de autoridade dentro do sistema serve para reduzir ao mínimo o atrito, por via do contrato (oficial) amplamente restritivo, em relação às maneiras previamente definidas pelas regras de



organização. Desta forma, o subordinado está protegido da ação arbitrária do seu superior, dado que as ações de ambos se processam dentro de um conjunto mutuamente reconhecido de regras.

ROTINAS E PROCEDIMENTOS PADRONIZADOS

A burocracia é uma organização que fixa as regras e normas técnicas para o desempenho de cada cargo. As regras e normas técnicas regulam a conduta do ocupante de cada cargo, cujas atividades devem ser executadas de acordo com as rotinas e procedimentos fixados pelas regras e normas técnicas.

COMPETÊNCIA TÉCNICA E MERITOCRACIA

A burocracia é uma organização na qual a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica e não em preferências pessoais. A admissão, a transferência e a promoção dos funcionários são baseadas em critérios, válidos para toda a organização, de avaliação e de classificação, e não em critérios particulares e arbitrários. Esses critérios universais são racionais e levam em conta a competência, o mérito e a capacidade do funcionário em relação ao cargo ou função considerados. Daí a necessidade de exames, concursos, testes e títulos para admissão e promoção dos funcionários.

ESPECIALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO

A burocracia é uma organização que se baseia na separação entre a propriedade e a administração. Os membros do corpo administrativos devem estar completamente separados da propriedade dos meios de produção. Os meios de produção, isto é, os recursos necessários para desempenhar as tarefas da organização, não são propriedades dos burocratas, mas estão acima destes. O funcionário não pode vender, comprar ou herdar sua posição ou seu cargo, e sua posição e seu cargo não podem ser apropriados e integrados ao seu patrimônio privado. Essa estrita separação entre os rendimentos e os bens privados e os públicos é a característica específica da burocracia

e a distingue dos tipos patrimonial e feudal de administração. Existe um princípio de completa separação entre a propriedade que pertence à organização e a propriedade pessoal do funcionário.

PROFISSIONALIZAÇÃO DOS PARTICIPANTES

A burocracia é uma organização que se caracteriza pela profissionalização dos seus participantes. Cada funcionário da burocracia é um profissional, pelas razões que seguem:

A. É um especialista: cada funcionário é especializado nas atividades do seu cargo. Sua especialização varia conforme o nível onde está situado;

B. É assalariado: os funcionários da burocracia percebem salários correspondentes ao cargo que ocupam. Quanto mais elevado o cargo na escala hierárquica, maior o salário e, obviamente, o poder. Os funcionários devem ser recompensados exclusivamente por salários e não devem receber pagamentos de outra forma, a fim de preservar sua orientação para a organização, suas normas e seus regulamentos. O trabalho na burocracia representa geralmente a principal ou única fonte de renda do funcionário;

C. É ocupante de cargo: o funcionário da burocracia é um ocupante de cargo, e seu cargo é a sua principal atividade dentro da organização, tomando todo o seu tempo de permanência nela;

D. É nomeado por superior hierárquico: o funcionário é um profissional selecionado e escolhido por sua competência e capacidade, nomeado (admitido), assalariado, promovido ou demitido da organização pelo seu superior hierárquico. O superior hierárquico tem plena autoridade (autoridade de linha) sobre seus subordinados. Em outros termos, é o superior quem toma decisões a respeito de seus subordinados;





E. Seu mandato é por tempo indeterminado: quando um funcionário ocupa um cargo dentro da burocracia, o seu tempo de permanência nesse cargo é indefinido e indeterminado;

F. Segue carreira dentro da organização: à medida que um funcionário revela mérito, capacidade e competência, ele pode vir a ser promovido para outros cargos superiores. O funcionário é um profissional que faz do trabalho a sua carreira, ao longo de sua vida;

G. Não possui a propriedade dos meios de produção e administração: o administrador administra a organização em nome dos proprietários, enquanto o funcionário, para trabalhar, precisa das máquinas e dos equipamentos fornecidos pela organização. O funcionário utiliza as máquinas e equipamentos, mas não é dono delas;

H. É fiel ao cargo e identifica-se com os objetivos da organização, em detrimento dos demais interesses envolvidos.

PREVISIBILIDADE DO FUNCIONAMENTO

A consequência desejada da burocracia é a previsibilidade do comportamento dos seus membros. Tudo na burocracia é estabelecido no sentido de prever antecipadamente todas as ocorrências e rotinizar sua execução, para que a máxima eficiência do sistema seja plenamente alcançada.

PRESENÇA DA ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

PARTE
IV

MÓDULO
4

SE O ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL SE DESENVOLVEU EM PAÍSES DO CAPITALISMO CENTRAL, QUAL FOI SUA EXPRESSÃO EM UM PAÍS DO CAPITALISMO PERIFÉRICO, COMO É O BRASIL?

O Brasil não teve um Estado de Bem-Estar Social, mas adotou, a partir da disseminação dos centros do capitalismo avançado, principalmente dos Estados Unidos, um modelo burocrático de organização da AP¹⁷.

QUAL É O MARCO DA INTRODUÇÃO DO MODELO BUROCRÁTICO NA AP BRASILEIRA?

O marco foi a criação do Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), criado em 1938, em plena vigência do **Estado Novo**¹⁸, com o objetivo de reformar o serviço público brasileiro com base em um sistema racional de gestão e um sistema meritocrático de acesso ao emprego neste setor. De acordo com Bariani (2010, p. 41):



O DASP buscou instituir um modelo de gestão capaz de propiciar racionalidade e excelência produtiva com rigor técnico, associados à impessoalidade e à autonomia. As influências propostas estão em autores

17. O tema deste texto não é a história da AP brasileira, por isso o tratamento pouco detalhado deste processo. Aqueles interessados podem consultar: WAHRLICH, B. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. Revista de Administração Pública, n. 8, abr. – jan. 1974. p. 27-75. Disponível em http://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/rap5_0.pdf.

18. O regime do Estado Novo foi instaurado pela constituição de 1937, no governo de Getúlio Vargas, e primava pela centralização e pela supressão de direitos políticos, com o fechamento do congresso nacional, das assembleias legislativas e das câmaras municipais. Foram mantidos os governadores que apoiavam o novo regime e os opositores, substituídos por interventores nomeados por Vargas. O foco do regime era a modernização da nação, com um Estado forte e centralizador, com papel central na produção e no desenvolvimento econômico. Ver: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao>.

como **Francisco Campos**¹⁹, Max Weber, **Henry Fayol**²⁰, Luther Halsey Gulick, Frederick Winslow Taylor e, principalmente, em William F. **Willoughby**²¹. As ideias principais da teoria administrativa de Willoughby são: 1) a consideração dos princípios da administração como passíveis de aplicação universal; 2) a separação entre política e administração; e 3) a menção a um departamento de administração geral como órgão de apoio direto e imediato ao chefe do Executivo.

19. (1891-1968) — Advogado e Jurista, foi deputado estadual em Minas Gerais pelo Partido Republicano Mineiro em 1919. Posteriormente, chegou à Câmara Federal, defendendo posições antiliberais e a insurgência das forças armadas contra o governo federal. Defendeu explicitamente a ditadura como regime político para governar o país e esteve ligado ao governo Vargas quando da instalação do Estado Novo. Tendo sido nomeado ministro da Justiça por Vargas, foi responsável pela redação da nova Constituição, caracterizada pela centralidade do poder central sobre os estados e do Executivo sobre o Legislativo e o Judiciário. Em 1964 esteve envolvido nas conspirações contra o governo João Goulart em apoio ao golpe civil-militar, participando da elaboração dos dois primeiros atos institucionais (AI-1 e AI-2). Ver: http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/francisco_campos.

20. (1841-1925) — Engenheiro francês, idealizou a gestão como uma atividade organizativa e importante para qualquer tipo de empreendimento, fosse ele grande ou pequeno, público ou privado, industrial, político ou religioso. Preocupou-se com a administração, compreendendo a organização como um todo e integrando cinco atividades: prever e planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar. Ver: DZIMBIRI, Lewis B. **Organisation and Management Theories**. Göttingen: Civilier Verlag, 2009.

21. (1867-1960) — Cientista político, é um nome influente no campo da administração pública. Trabalhou para o governo de Porto Rico, foi assessor do governo chinês e membro do escritório de estatísticas do governo norte-americano. Advogava que o governo deve sempre buscar meios de atingir a maior eficiência. Entre as ideias principais da teoria da administração de Willoughby estão: 1) a consideração dos princípios da administração como passíveis de aplicação universal, 2) a separação entre política e administração e, 3) a menção a um departamento de administração geral como órgão de apoio direto e imediato ao chefe do Executivo (BARIANI, 2010). Ver, também: RABIN, Jack. HILDRETH, W. Bartley. MILLER, Gerald. (ed.) **Handbook of public administration**. Boca Raton: CRC Press, 2007.

Fica evidente a aproximação, nesta primeira organização da AP brasileira, entre os valores defendidos pelos norte-americanos (revisados no início deste texto) e os princípios da organização burocrática.

ALÉM DA CRIAÇÃO DO DASP, HOUVE OUTRO MARCO NA ORGANIZAÇÃO DA AP BRASILEIRA QUE AJUDE A COMPREENDER NOSSA ORGANIZAÇÃO ATUAL?



Outro marco da organização da AP brasileira foi a Reforma de 1967, sob a égide da **Ditadura Civil-Militar**²² que se iniciou com o **golpe de Estado de 1964**²³. De acordo com Barbosa e Silva (2010, p. 70), essa Reforma “foi norteadada pelo desejo de modernizar o aparelho de Estado e aumentar sua eficiência, adotando, para isso, o padrão de gestão do setor privado”. Como evidência, o autor cita uma mensagem na qual o Ditador Humberto Castello Branco, em 1965, afirma que o propósito é que “o setor público possa operar com a eficiência de uma empresa privada”.

22. Instaurada após o golpe de estado de 1964, a ditadura civil-militar instaurada, com duração até 1984, alinhou-se integralmente com as posições norte-americanas. Pretensamente “liberal” (do ponto de vista econômico), era profundamente intervencionista; sua liberalidade apenas refletia o espírito de um feroz anticomunismo. A expressão civil-militar se refere à aliança entre esses dois setores sociais que estiveram aliados na preparação do golpe e nas ações para sua sustentação. O liberalismo implementado por essa aliança somente se apresentava nos acordos de garantia de investimento norte-americano, que permitia a remessa de grandes volumes de recursos às matrizes capitalistas como lucros das empresas. Em âmbito interno, o regime utilizou-se do poder coercitivo do Estado além de todos os limites já imaginados. Ver: SADER, Emir. *et al.* (Coord.). **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe.** Campinas: Boitempo, 2006.

23. O golpe orquestrado pelos militares em 1964 impediu a concretização das Reformas de Base que o presidente João Goulart pretendia empreender. No poder, os militares cancelaram as eleições para presidente e proibiram os partidos políticos existentes, mantendo um partido do governo (Arena) e um de oposição leal (MDB). A presidência da república passou a ser exercida exclusivamente por generais-de-exército. Ver: SADER, Emir. *et al.* (Coord.). **Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe.** Campinas: Boitempo, 2006.

Continuando sua análise, Barbosa e Silva (2010, p. 72) faz as seguintes considerações:

”

No contexto da reforma, a gestão privada aparece como antítese da demora, do desperdício, do centralismo, da ausência de controle, dos privilégios e do papelório. Ela se refere a uma racionalidade pragmática que confere ao planejamento o papel de mediador para alcançar os objetivos do Estado. Portanto, trata-se de uma concepção de administração privada que se baseia na gestão de resultados, em busca dos quais devem ser organizadas as vocações e habilidades da administração pública.

Essa reforma administrativa foi formalizada através do Decreto-Lei nº 200, entre cujas heranças está a diferenciação entre administração direta e indireta, “que flexibilizou os controles burocráticos, mas, apesar de buscar a maior eficiência da administração pública, criou novas oportunidades para a captura do Estado por interesses privados” (BARBOSA e SILVA, 2010, p. 81). As organizações da administração indireta criadas foram: (1) autarquias — personalidades jurídicas de direito público, voltadas para executar atividades típicas da AP que requerem **gestão administrativa e financeira descentralizada**²⁴; (2) empresas públicas – veículos para a ação governamental em atividades de natureza empresarial cujo capital pertence ao poder público; (3) sociedades de economia mista – para atividades de natureza mercantil, adotando a forma de sociedade anônima com ações que, em sua maioria, pertencem ao poder público. O objetivo, segundo Barbosa e Silva (2010, p. 72-73), era blindar essas entidades “de qualquer submissão às regras do serviço público federal” e, ao mesmo tempo, permitir “vínculo estreito com o setor privado”, incluindo a livre iniciativa na atuação do poder público.

24. A ênfase na descentralização permite que as organizações da administração indireta não se subordinem a qualquer ministério, tendo com o poder público vínculos formais, mas não operacionais.

QUAL É A AVALIAÇÃO QUE SE PODE FAZER DOS EFEITOS DA REFORMA DE 1967?

A intenção da reforma formalizada através do Decreto-Lei nº 200 era proporcionar à AP mais agilidade e controle através de ações racionalizadoras e descentralizadoras. No entanto, segundo Barbosa e Silva (2010, p. 81), “esse caminho abriu uma janela perigosa para a perda de controle na AP”. Além disso,

”

A lição que o Decreto-Lei nº 200 apresenta é a de que a descentralização, por si só, não garante eficiência, democratização, organização e controle sobre o setor público. [...] Embora a reforma pretendesse inicialmente repassar ao setor privado a maior parte das funções executivas do Estado, a inexistência no mercado dos serviços exigidos acabou resultando na expansão das empresas estatais, além de fomentar o surgimento de empresas destinadas exclusivamente à execução



de serviços para o governo federal. [...] De um lado, representou um esforço para adaptar a máquina estatal ao novo contexto econômico, visando capacitá-la para responder satisfatoriamente às demandas do modelo de desenvolvimento associado ao capital externo. Para tanto, institucionalizou o planejamento e buscou a eficiência administrativa. De outro, abriu uma perigosa oportunidade para a expansão de órgãos da administração indireta, que, dotados de autonomia em um contexto político autoritário, contribuiriam para a expansão dos interesses privados no interior do Estado. Autonomia, descentralização e eficiência estariam novamente no centro dos debates sobre a reforma do Estado logo após a redemocratização do Brasil, no final dos anos 1980 (BARBOSA e SILVA, 2010, p. 82-83).



MÓDULO
4

AS REFORMAS GERENCIAIS DA AP BRASILEIRA: IDEÁRIO E EXPRESSÃO ORGANIZACIONAL

PARTE
V

MÓDULO
4

Para compreender o processo de reforma de aparelho de Estado brasileiro mencionada pelo autor no final da citação acima, reforma que teve como marco o ano de 1995 mas que, na prática, se estende até o momento atual, é preciso antes esclarecer o significado do neoliberalismo e sua vigência nos dias de hoje, já que, sem referência a esse ideário, pareceria que as reformas tiveram/têm objetivos meramente racionalizadores da AP e se perderia a oportunidade de compreender a dimensão política que define seu caráter e expressão organizacional.

FOI FEITA, MAIS DE UMA VEZ, MENÇÃO AO LIBERALISMO EM SUA RELAÇÃO COM A ORGANIZAÇÃO E A PRÁTICA DA AP. QUAL A RELAÇÃO ENTRE LIBERALISMO E NEOLIBERALISMO (EXPRESSÃO CORRENTE NOS TEMPOS ATUAIS)? AFINAL, O QUE SIGNIFICA NEOLIBERALISMO? QUAL É SUA TRAJETÓRIA HISTÓRICA?

Como deve ter ficado claro pelo que foi apresentado anteriormente, o liberalismo sempre esteve presente na AP, ainda que de modo mais atenuado na vigência do Estado de Bem-Estar Social, vindo a se renovar sob a alcunha de neoliberalismo a partir dos anos 1970, de modo a corresponder às exigências do capitalismo contemporâneo.

Para começar, é importante ter claro que o neoliberalismo não pode ser analisado apenas em termos econômicos ou em referência aos programas de reforma da AP e do aparelho de Estado. É preciso, também, considerar as dimensões políticas e ideológicas que explicam sua imposição em nível mundial (VEJA CANTOR, 2007).

Do ponto de vista histórico, cabe registrar que o neoliberalismo surge como um projeto em meados da década de 1940, como resposta à implementação do Estado de Bem-Estar Social em uma posição contrária aos ganhos que sindicatos e trabalhadores tiveram no acordo entre classes já mencionado. Até 1973, o capitalismo se encontrava em uma onda expansiva. Assim, o pensamento neoliberal ficou restrito a pequenas frações da burguesia internacional. No entanto, quando o capitalismo entrou em uma de suas crises cíclicas, a crítica ao Estado de Bem-Estar Social e à aliança entre capital e trabalho que o sustentava ganhou novos adeptos e passou a ser considerada como parte da solução para superar a crise de acumulação que se desencadeou no início da década de 1970 (VEJA CANTOR, 2007).

Puello-Socorrás (2013, p. 5) também considera que o neoliberalismo se constitui em uma ofensiva do capital contra o trabalho, em uma reação à crise estrutural e global do capitalismo. Esse autor apresenta a história de sua constituição em termos abstratos e concretos:



Primeiro, no ano de 1948 nasce, *in vitro*, o neoliberalismo, com a fundação da **Sociedade de Mont-Perelin**²⁵, conclave intelectual e plataforma ideológica a partir da qual se difundiram, posteriormente, o pensamento e as doutrinas neoliberais. Com esse mesmo objetivo, foram organizados distintos centros de pesquisa e espaços públicos com estreitos vínculos com universidades de prestígio em nível mundial. Em segundo lugar, o que podemos denominar de emergência *in vivo* do neoliberalismo, em 1973, data sobre a qual há um relativo consenso como sendo a do início da crise do capitalismo, por ser o ano do **choque do petróleo**²⁶, entre outros fatos. Mais exatamente, falamos de 11 de setembro de 1973, dia do golpe de estado contra o primeiro governo socialista eleito por voto popular, o do chileno **Salvador Allende**²⁷ e período no qual se desencadeia uma onda de ditaduras cívico-militares no Cone Sul da América Latina e no Caribe, no marco do **Plano Condor**²⁸, iniciativa promovida pelo governo dos Estados Unidos, através da CIA. Esse acontecimento marca a instalação das bases do regime econômico-político neoliberal na região [...]. Durante as décadas posteriores, a consolidação do neoliberalismo em nível global se deveu, especialmente e entre outros fatores, ao [...] Consenso de Washington em sua versão de 1989 e na de seus sucedâneos [...].



25. Fundada em 1947, teve origem na reunião, na cidade suíça de Mont-Perelin, por iniciativa do cientista político Friedrich Hayek. Sua intenção é a de manter vivos os valores do liberalismo. Dentre seus membros efetivos estão alguns laureados com o Prêmio Nobel de Economia, como Gary Becker, James Buchanan, Milton Friedman, Douglass North e Ronald Coase. Ver seu sítio: <https://www.montpelerin.org/>.

26. No início da década de 1970, os principais países exportadores de petróleo, localizados no Oriente Médio, começam a regular suas exportações. Em 1973, os Estados Unidos apoiaram Israel, contra o Egito e a Síria, na Guerra do Yom Kipur e, com isso, as vendas para os EUA e a Europa foram embargadas. O preço do barril subiu 400%, o governo norte-americano limitou a venda de gasolina, e os países ricos foram obrigados a reduzir os gastos públicos e elevar as taxas de câmbio. Em 1979 houve uma nova crise do petróleo, no contexto da Revolução Iraniana, liderada pelo aiatolá Khomeini. Ver: KODJA, Claudia C. Crise econômica ao final do século XX: 1970-2000. Tese de Doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em História Econômica da Universidade de São Paulo em 2009.

27. (1908-1973) — Fundou, em 1933, o Partido Socialista, no qual militaria por toda a sua vida. Em 1970, concorrendo pela terceira vez à presidência, foi eleito com uma pequena vantagem, já sinalizando a dificuldade futura para governar. Durante o Governo da Unidade Popular, nacionalizou o cobre e fortaleceu o planejamento estatal da economia. Após um ano seu governo, sofreu boicotes tanto das empresas quanto do congresso. Por orientação do general Augusto Pinochet, convocou para 11 de setembro de 1973 um plebiscito que não chegou a se realizar, em função de um golpe militar deflagrado pelas forças armadas e liderados por esse mesmo militar, o qual, posteriormente, comandou o regime ditatorial. Salvador Allende estava disposto a resistir na sede do governo, o Palácio de la Moneda, até o último instante, e suicidou-se ao perceber que seria capturado pelo inimigo. A desclassificação de documentos estadunidenses como segretos confirmou a responsabilidade dos Estados Unidos na derrubada do governo eleito de Salvador Allende. Os documentos da CIA, do Pentágono, do Departamento de Estado e do FBI demonstram que desde sua eleição, o então Presidente Richard Nixon autorizou a CIA a atuar nesse sentido. A CIA realizou atividades clandestinas de 1963 até 1975, primeiro para impedir a eleição, depois para retirá-lo do governo. Ver: <http://www.lavanguardia.com/hemeroteca/20130911/54380173263/golpe-militar-chile-salvador-allende-augusto-pinochet-dictaduras-latinoamerica.html#ixzz39dJDQ6Hm>. Ver, também: SADER, Emir. et al. (Coord.). Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe. Campinas: Boitempo, 2006.

28. O Plano Condor, ou Operação Condor, foi instituído na Primeira Reunião Interamericana de Inteligência Nacional, realizada no Chile em 26 de novembro de 1975, com representações das inteligências militares dos governos do Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile. Teve origem na onda de golpes de estado abertamente apoiados pela CIA e pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), nos anos 1960 e 1970, visando medidas repressivas contra as amplas mobilizações armadas e civis que combatiam a dominação norte-americana na América Latina e lutavam pela implantação de regimes mais democráticos. Ver: SADER, Emir. et al. (Coord.). Enciclopédia Contemporânea da América Latina e do Caribe. Campinas: Boitempo, 2006.

O autor se refere ao receituário elaborado pelo tecnocrata John Williamson e adotado pelas agências internacionais de financiamento (principalmente Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) como condição para estabelecer relações com os governos nacionais. Veja Cantor (2007, p. 217) considera que esse receituário foi uma “bússola que guiou o projeto de globalização do capitalismo sob a hegemonia estadunidense em uma lógica que faria as delícias do darwinismo social, no qual se impõem os mais aptos, os melhores – os capitalistas —, e se reivindica a destruição dos mais fracos – os pobres e necessitados”.

O CONSENSO DE WASHINGTON É MUITO CITADO COMO REFERÊNCIA PARA A ORGANIZAÇÃO DA AP SOB O MARCO DO NEOLIBERALISMO. QUAIS FORAM AS SUAS RECOMENDAÇÕES?

São as seguintes as recomendações do Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1990):

- A.** Disciplina fiscal, visando à eliminação de déficits mediante redução do gasto público em todos os níveis de governo e empresas estatais implica em cortes nos orçamentos sociais e na constituição de **superávits primários**²⁹;
- B.** Redução do gasto social, redirecionando-o de áreas com baixo retorno econômico para setores mais rentáveis;
- C.** Reforma tributária para aumentar a base de taxaço, introduzindo impostos gerais sobre valor agregado e eliminando impostos sobre o capital e a propriedade;
- D.** liberalização financeira, com a definição das taxas de juros pelo mercado para incentivar a poupança e conter a fuga de capitais;
- E.** Unificação da taxa de câmbio em um nível suficientemente competitivo, de modo a induzir o rápido crescimento de exportações não tradicionais e assegurar aos exportadores que a competitividade será sustentada;
- F.** Liberalização do comércio, substituindo restrições de quantidades por tarifas que devem ser progressivamente reduzidas até tarifas baixas uniformes;

29. Ver dados sobre os orçamentos da União nos últimos 3 anos: <http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>.



G. Abolição de barreiras para a entrada de investimentos diretos internacionais;

H. Privatização de empresas públicas;

I. Desregulamentação, abolindo regras que impeçam a entrada de novas firmas estrangeiras ou que restrinjam a competição;

J. Garantia de que todas as regulações que permanecerem se justifiquem por garantirem segurança, proteção ou supervisão prudente às instituições financeiras;

K. Sistema legal que propicie segurança aos direitos de propriedade sem custos.

É interessante observar que esse receituário foi formulado em um documento direcionado a analisar os ajustes fiscais que deveriam ter sido realizados na América Latina, confirmando o fato de que nossa região foi um laboratório de experimentação do neoliberalismo em seu processo de disseminação global.

NEOLIBERALISMO E CONSENSO DE WASHINGTON SÃO A MESMA COISA?

Não, neoliberalismo não pode ser igualado diretamente ao Consenso de Washington e aos seus sucedâneos acima mencionados. Ele não é um mero acontecimento de caráter tecnocrático ou econômico. Puello Socarrás (2013, p. 6) esclarece o significado do neoliberalismo como um projeto político-econômico de classe e não apenas como um programa de políticas públicas ou de organização do aparelho de Estado. Essa é apenas sua dimensão tática. Na dimensão estratégica, o neoliberalismo se baseia “na sujeição e subordinação absoluta ao Mercado [...] como dispositivo de produção e reprodução social em sentido amplo”.

AS PRESCRIÇÕES DO CONSENSO DE WASHINGTON CONTINUAM EM VIGÊNCIA?

Sim e não. Devido a sua debilidade e aos efeitos adversos para os interesses de classe decorrentes da excessiva liberalização dos mercados, foi produzido um conjunto de críticas por dentro do sistema que levou a uma série de adaptações necessárias para a busca do objetivo central: garantir a continuidade do processo de acumulação de capital e contrarrestar o aprofundamento de sua crise.

ONDE ESSAS PRESCRIÇÕES REFORMULADAS PODEM SER ENCONTRADAS? ESSAS SÃO AS QUE ESTÃO EM VIGÊNCIA?

30. (1943-) — Economista norte-americano que foi Vice-Presidente do Banco Mundial e vencedor do Prêmio Nobel de Economia em 2001 por suas análises de mercados com assimetrias de informações. Também integrou o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática que dividiu o Nobel da Paz em 2007. Ajudou na criação de um ramo da economia denominado “Economia da Informação” e escreveu uma série de livros populares que alimentam debates globais sob a égide do neoliberalismo. Ver: <http://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/bio.cfm>.

31. (1954-) — Economista norte-americano e professor da Universidade de Columbia, anteriormente de Harvard. Consultor da ONU, é uma liderança mundial em desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza na versão neoliberal. Ver: <http://jeffsachs.org/about/short-bio/>.

32. (1953-) — Paul Krugman é conhecido como um dos colunistas de economia mais influentes do mundo atual. Ganhador do Premio Nobel de Economia em 2008, é autor de mais de 200 livros e professor na Universidade Princeton e na Escola de Economia de Londres. Suas colunas são publicadas em diversos jornais e revistas no Brasil. Ver: <http://www.krugmanonline.com/about.php>.

Em um novo pacote de prescrições: o Consenso Ampliado. Ele prescreve uma segunda geração de receitas voltadas para reformas institucionais e políticas, incluindo as reformas da AP. Nesse contexto, amplia a concepção de uma AP que se organize segundo o modelo do setor privado e sua participação ao incluir o papel central de organizações não governamentais na operacionalização de políticas sociais (BIRDSALL e DE LA TORRE, 2001).

Na sequência, em 2004, foi formalizada uma nova proposta de reformulação, a do Pós-Consenso de Washington, durante o Fórum de Barcelona. Entre os participantes se encontravam o próprio Williamson, além de **Joseph Stiglitz**³⁰, **Jeffrey Sachs**³¹ e **Paul Krugman**³², entre outros. Na nova retórica, “a visão tradicional do homem econômico, o capitalismo selvagem e a obsessão pelo crescimento econômico” são substituídos por uma nova linguagem, a do capital social e do capitalismo humano, com ênfase no papel do empreendedorismo (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p. 103).

Esse redirecionamento mantém a concepção negativa sobre o Estado e a AP, mas evita a dicotomia Estado x Sociedade, introduzindo opções sintéticas e uma nova linguagem que desvincula o público do estatal e propõe a constituição do chamado “espaço público não estatal”, que visa universalizar a lógica do mercado “no terreno do aparelho de Estado e das relações políticas que estruturam a totalidade do social” (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p. 108). Esse tema será retomado e desenvolvido no próximo item, tendo como referência o contexto brasileiro.

É preciso, portanto, reconhecer que o neoliberalismo é dinâmico e resiliente (ao enfrentar crises, é capaz de mudar sem perder o foco). Puello-Socarrás (2013) defende que a renovação do neoliberalismo, necessária para continuar como projeto de dominação de classe no contexto contemporâneo, pode ser



sistematizada em comparação com o primeiro neoliberalismo. No Quadro 1, encontra-se adaptação de sua sistematização, comparando o que denomina “primeiro” neoliberalismo com o “novo” neoliberalismo.

Quadro 1 - Diferenças entre o “primeiro” neoliberalismo e o “novo” neoliberalismo

| | “Primeiro” Neoliberalismo | “Novo” Neoliberalismo |
|---------------------------------------|--|---|
| Presença do aparelho de Estado | A intervenção e o planejamento estatal centralizado são impossíveis. O Estado não deve agir. Desregulamentação. | O planejamento centralizado é impossível. O Estado reage. Regulação do mercado (ação momentânea) |
| Desempenho do mercado | Liberalização com extrema liberdade dos mercados. Mercado é produto das falhas do Governo e deve resolvê-las de modo mais eficiente. | Liberalização com relativa liberdade dos mercados. Regulações do Estado em função das falhas do mercado. |
| Desequilíbrios sociais | Espontâneos e autorregulados pelos mercados. | Induzidos através de quase-mercados e regulados pelo Estado. |
| Raízes ideológicas | Escola anglo-americana – “fundamentalismo de mercado”. | Misto das escolas austríaca e alemã (economia social de mercado) – “o mercado é fundamental”, mas com alguma regulação do Estado. |

Fonte: adaptado de Puello-Socarrás (2014).

COMO O NEOLIBERALISMO SE RELACIONA COM PRESCRIÇÕES PARA A ORGANIZAÇÃO DA AP?

De um modo mais geral, a relação se dá pela disseminação de instrumentos gerenciais típicos dos mercados, bem como de sua lógica e valores. Mais especificamente, é preciso recuperar a trajetória do **gerencialismo**³³ na AP.

Como já foi mencionado, no contexto da crise do capitalismo que se iniciou na década de 1970, foi necessário reorganizar a relação entre poder público e mercado, de modo a renovar as possibilidades de acumulação e crescimento econômico. Nesse contexto, começou a ser desenvolvido o braço gerencial do neoliberalismo em suas diferentes vertentes: Reinvenção do Governo (EUA); Pós-Burocracia (França); Nova Administração Pública (Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália); Administração Pública Gerencial (Brasil).

33. O gerencialismo representa uma trajetória particular do conhecimento em administração. De acordo com Murphy (2008, p. 154), o objetivo do gerencialismo é “despolitizar a tomada de decisão coletiva através da desconstrução dos temas da vida cotidiana e organizacional, transformando-os em uma série de problemas discretos que podem ser resolvidos pela aplicação da perícia técnica”. Dar (2008, p. 95) considera que o gerencialismo é uma “ideologia de controle, progresso e ordem, que tem sido absorvida pelas ideias dominantes”.

O QUE ESSAS DIFERENTES VERTENTES TÊM EM COMUM? NO QUE SE DIFERENCIAM?

Um denominador comum é a redefinição do significado de “público”; outro é a grande ênfase no referencial do empreendedorismo e da utilização de ferramentas gerenciais provenientes da administração empresarial de modo a construir uma governança neoliberal empreendedora que eleve o mercado à condição de referência exclusiva para a produção do social e do político (PUELLO-SOCARRÁS, 2008b). Para que fiquem mais claras suas diferenças, vamos tratar de cada uma das vertentes em separado.

No Quadro 2 se encontram sintetizados os princípios do enfoque da **Reinvenção do Governo (RG)**, surgida na década de 1980, nos Estados Unidos, e apresentada como uma necessidade histórica inevitável no marco da evolução global-empresarial (OSBORNE e GAEBLER, 1993).

Quadro 2 - Princípios da Reinvenção do Governo segundo Osborne e Gaebler (1993)

| | |
|-----------------------------------|---|
| Governo catalisador | Navegar em vez de remar – conduzir e orientar em vez de prestar serviços, privatizações, terceirizações e PPPs. |
| Governo que pertence à comunidade | Dar possibilidades ao cidadão em vez de servi-lo – capacitá-lo e incentivar que as comunidades assumam o controle de serviços, provendo recursos e assistência técnica. |
| Governo competitivo | Introduzir a competição na prestação de serviços – ela estimula a inovação e a qualidade, bem como fortalece as organizações. |
| Governo orientado por missões | Transformar os órgãos burocráticos – flexibilizar as regulamentações e tomar como referência a missão e o planejamento estratégico do mesmo modo que é feito nas empresas privadas. |
| Governo de resultados | Financiar resultados (e não recursos) – substituir parâmetros de recompensa, focando no controle dos resultados e não dos recursos. |
| Governo e seus clientes | Atender às necessidades dos clientes e não da burocracia – com base no CQT, utilizar técnicas de relacionamento com os clientes. |
| Governo empreendedor | Gerar receitas e não despesas – criar meios para gerar lucros, cobrar taxas na prestação de serviços, investir no retorno financeiro. |
| Governo preventivo | Prevenir em vez de curar – antecipar problemas através de ferramentas como controle orçamentário e planejamento estratégico. |
| Governo descentralizado | Mudar da hierarquia para a participação e o trabalho de equipe – compartilhar as decisões com clientes, ONGs e comunidades, CQT, descentralizar. |
| Governo orientado para o mercado | Induzir mudanças através do mercado – as cidades, foco da administração municipal detalhada pelos autores, são agregados vastos e complexos de pessoas nos quais cada indivíduo se ajusta ao comportamento do outro com base em incentivos e informações, por isso, devem ser estruturadas como mercados. |



Na leitura de Puello-Socarrás (2008b, p. 25), esse “esquema” chama atenção por “nutrir-se fielmente das teorias econômicas neoclássicas do neoliberalismo anglo-americano para constituir uma ‘teoria administrativa’ do ‘público’ quando, de fato, implica em um enfoque economicista” da reforma do aparelho de Estado, “centrado em políticas de redução quantitativa” a serem aplicadas em receios no setor público. Os autores ainda vão além, trazendo da escola austríaca do neoliberalismo, a ênfase no empreendedorismo. Assim, a redução sistemática do aparelho de Estado e a indicação de que mecanismos contratuais complementares sugerem uma dimensão pública-mercantil que é análoga ao espaço público não-estatal que será detalhadamente desenvolvido na abordagem da Nova Administração Pública.

O **Paradigma Pós-Burocrático (PPB)** corresponderia ao surgimento de uma cultura na qual relações organizacionais, enfoques operativos, tecnologias administrativas, mística e atitudes seriam de um novo tipo, superando as burocracias estatais tradicionais (BARZELAY, 1998). No Quadro 3, encontram-se sistematizadas as diferenças entre o PPB e o que o autor denomina Paradigma Burocrático.

Quadro 3 - Diferenças entre os Paradigmas Burocrático e Pós-Burocrático segundo Barzelay (1998)

| Paradigma Burocrático | Paradigma Pós-Burocrático |
|---|---|
| Foco em nas necessidades e perspectivas próprias. | Foco nas necessidades e perspectivas do cliente. |
| Concentrado nas funções e responsabilidades de cada uma de suas partes. | Concentrado no trabalho em equipe englobando toda a organização. |
| Definida pela quantidade de recursos que controla e tarefas que desempenha. | Definida por resultados que sejam obtidos em benefício dos clientes. |
| Controle dos gastos e custos econômicos – visão economicista. | Criação do valor bruto de custos, inclusão de custos sociais – visão ampliada. |
| Preso às próprias rotinas. | Modifica as relações em resposta a demandas mutantes de seus serviços. |
| Lutas internas por ganhar mais espaço. | Competição para obter mais ‘negócios’. |
| Segue procedimentos padronizados repetitivos. | Introdução de opções em sistemas operativos para cumprir propósitos. |
| Anuncia e define políticas e planos. | Empreende com os clientes uma comunicação com o objetivo de avaliar e revisar estratégias operativas. |
| Separa o trabalho de ‘pensar’ do de ‘fazer’. | Os empregados operativos passam a ter autoridade para emitir juízos sobre como melhorar os serviços e seu valor para os clientes. |

Uma diferença do PPB com relação à proposta de RG é o reconhecimento das diferenças entre a natureza do público e do privado. Por isso, o PPB vai além da oposição simples entre estatização/privatização, enfatizando a relevância da cooperação e da corresponsabilidade para harmonizar as relações entre o público e o privado. Além disso, tratam o tema da reforma do aparelho de Estado como um problema de caráter político-administrativo que deve incorporar os temas da legitimidade e da governança (PUELLO-SOCARRÁS, 2008b).

A expressão **Nova Administração Pública (NAP)** foi cunhada por Hood (1997). A NAP é definida por Grau (1997, p.236) como a “substituição dos métodos burocráticos por métodos manejados pelo mercado para a provisão de bens e serviços produzidos pelo governo”. Para que isso possa acontecer “se trata de constituir mercados para a maioria dos serviços públicos, separando a elaboração das políticas da provisão de serviços (ou execução de políticas)”. Isso se realiza “abrindo-os para a competição e desenvolvendo vínculos contratuais entre os provedores de serviços, os consumidores e os financiadores dos mesmos, de modo a criar a figura de ‘vendedores’ e ‘compradores’ (...). A separação dessas figuras se completa com mudanças nas práticas de trabalho no interior das agências, assim como entre elas e seus financiadores, de modo que as agências possam responder às pressões do mercado”. Schwartz (1994), a partir da revisão das reformas realizadas na Austrália, Nova Zelândia, Dinamarca e Suécia, indica quatro mudanças organizacionais importantes para transformar as práticas na AP: separação da elaboração das políticas da provisão, com uma correspondente centralização do controle sobre os recursos orçamentários em relação aos resultados produzidos; introdução do princípio do pagamento por parte dos usuários; concentração das decisões estratégicas em pequenos grupos que “gerenciam os gerentes”; abolição do monopólio público na provisão dos serviços, introduzindo o princípio da competição. Na prática, isso implica em



especialização funcional (especialmente através da separação dos papéis de financiador, comprador e provedor, e de funções comerciais e não comerciais); criação de agências autônomas e semiautônomas para executar funções da AP; modificação dos estatutos de organizações como hospitais e escolas para aumentar sua autonomia financeira e administrativa; e desregulamentação de certos setores do serviço público (GRAU, 1997). Ou seja,



o enfoque de mercado na NAP, ou *'the entrepreneurial management paradigm'*, assume implicitamente que o setor público e o setor privado são similares em sua essência, e respondem aos mesmos incentivos e processos; que as agências governamentais podem ser vistas como corpos empresariais que funcionam melhor em um ambiente de mercado competitivo; e que as agências centrais da administração devem estar subordinadas às prioridades e processos orçamentários. (GRAU, 1997, p. 420)

De acordo com Boston et al. (1996), a NAP pode ser sintetizada como a definição de regras de modo a separar a operação da formulação de políticas, entendida, agora, como a definição de objetivos e da missão da organização, de metas de desempenho e de indicadores de avaliação. Hood (1995) sintetiza-a como a redução ou remoção de diferenças entre o setor público e o privado, refletindo tanto a crença nos métodos do mercado e nas empresas privadas quanto a descrença nos servidores públicos. As ideias da NAP se disseminam através da linguagem do racionalismo econômico e são promovidas por uma nova geração de “econocratas” (HOOD, 1995, p. 94). Apesar das variações na implementação da NAP nos diferentes países, Hood (1995) identifica temas comuns: uma mudança de ênfase do processo de elaboração de políticas para habilidades gerenciais, de processos para resultados, de hierarquias ordenadas para bases mais competitivas para a provisão de serviços, de pagamentos fixos para variados, de serviços uniformes e inclusivos para contratos de provisão.

No Quadro 4 se encontra uma sistematização das características essenciais da NAP.

Quadro 4 - Características essenciais da Nova Administração Pública segundo Puerro-Socarrás (2008b e 2014)

| Tema | Prescrição da NAP |
|------------------|---|
| Propósito | Ser uma teoria geral e normativa. Realiza uma crítica desde a posição do aparelho de Estado, visando introduzir nele uma nova visão gerencial. |
| Instrumentos | Criação de quase-mercados, ênfase em relações contratuais. |
| Papel do Estado | Fazer cumprir contratos, corrigir falhas de mercado, representar os interesses do cidadão-cliente. |
| Políticas | Privatização, ênfase no cidadão-cliente, descentralização, gestão e planejamento estratégico estatal, competitividade e produtividade, gestão por resultados, contratos flexíveis na gestão dos serviços estatais, parcerias público-privadas (PPPs). |
| Dimensão pública | O setor público é definido como a articulação entre setor público, setor privado e setor não estatal. O mercado é a dimensão que estrutura, e o setor público deve configurar-se como se fosse um mercado. |
| Ator central | Indivíduo empreendedor |

No Brasil, a expressão do movimento reformista associado ao neoliberalismo foi denominada, por Bresser Pereira (1996), como **Administração Pública Gerencial (APG)**, um modelo que se opõe à administração patrimonialista e à administração burocrática e que se propõe a reconstruir o Estado. Esse novo Estado é definido por ele como sendo o “Estado Social-Liberal”:

”

[...] social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque promoverá a capacitação de recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 10).

As vinculações com o “novo” neoliberalismo são evidentes. Também é evidente a aproximação com a NAP, diferenciando-se por incluir, na estratégia argumentativa, a crítica à administração patrimonialista, já que, segundo Bresser Pereira (2001), de 1985 a 1989 (ou seja, no momento da abertura democrática após o período ditatorial) teria havido um retrocesso burocrático em reação ao clientelismo que havia prevalecido nos anos anteriores. Esse chamado retrocesso burocrático teria resultado na afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas. No Quadro 5, sintetizam-se as principais ideias da APG.



Quadro 5 - Síntese das propostas da Administração Pública Gerencial segundo o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (BRASIL, 1995)

| | |
|---------------------------------|---|
| Estratégia | Definição precisa dos objetivos a serem atingidos em cada unidade. Autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados para atingir os objetivos contratados. Controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Competição administrada no interior do próprio Estado, quando há possibilidade de concorrência entre unidades internas. |
| Estrutura organizacional | Descentralização. Redução dos níveis hierárquicos. Permeabilidade à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil. Deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). |
| Inspiração | A APG inspira-se na administração de empresas com a ressalva de que a receita do Estado deriva de impostos e que o controle da AP é feito pela sociedade (em não por acionistas). |
| Foco | O cidadão, definido como contribuinte de impostos e como cliente dos serviços. |

QUAL FOI A EXPRESSÃO CONCRETA DESSE IDEÁRIO NA ORGANIZAÇÃO DO APARELHO DE ESTADO BRASILEIRO?

Logo após a posse como Presidente da República, em janeiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Aparelho de Estado (MARE), nomeando **Luiz Carlos Bresser Pereira**³⁴ como titular. A reforma gerencial delimitou os setores do Estado segundo as formas da administração (burocrática ou gerencial) e de propriedade (pública, privada, ou pública não estatal). Além disso, definiu tipos de atividades e responsabilidades, bem como setores do Estado: (1) atividades exclusivas do Estado seriam a definição das leis e políticas públicas e a cobrança de seu cumprimento, executadas pelo Núcleo Estratégico (Presidência, Legislativo, Judiciário e cúpula dos Ministérios), bem como aquelas que se relacionam com o poder de Estado (desregulamentação, controle, fomento, seguridade social e polícia), as quais seriam executadas por Unidades Descentralizadas; (2) atividades não exclusivas do Estado compõem o setor no qual o poder público atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais (entidades civis sem fins lucrativos) e privadas lucrativas que não possuem poder de Estado, mas que executam serviços que envolvem direitos humanos fundamentais;

34. (1934-). Cursou a Faculdade de Direito da USP. É mestre em administração de empresas pela Michigan State University, doutor e livre docente em economia pela Universidade de São Paulo. É professor, desde 1959, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, onde ensinou inicialmente administração e depois economia. Foi diretor administrativo do Grupo Pão de Açúcar por vários anos. Em 1983, tornou-se presidente do Banco do Estado de São Paulo e logo Secretário do Governo. Em 1987, ocupou o Ministério da Fazenda do Governo Sarney, demitindo-se no final do ano. Em 1995, assumiu como titular do MARE. Desde julho de 1999 dedica-se exclusivamente à vida acadêmica (ver: www.bresserpereira.org.br).

atividades de produção para o mercado corresponderiam à propriedade privada (aqui se inclui a privatização de empresas estatais). Andrews (2010, p. 105) destaca que havia, também, a ambição de promover uma “reforma cultural” e, para tanto, seria necessário substituir o princípio dos controles *a priori* por controles *a posteriori*, ou seja, “os funcionários públicos deveriam se orientar segundo objetivos e seriam punidos em caso de desempenho insatisfatório”. Na mesma direção, o contrato de gestão, estabelecendo objetivos e metas a serem cumpridas, se torna instrumento que formaliza tanto da relação entre instâncias que fazem parte do aparelho de Estado, como da relação com entidades civis sem fins lucrativos e com empresas com fins de lucro. O Quadro 6 sintetiza a nova organização do aparelho de Estado brasileiro.

Quadro 6 - Síntese da configuração do aparelho de Estado brasileiro após a reforma gerencial

| Tipo de atividade | Setor do aparelho de Estado | Forma de propriedade | | | Forma de administração | | Organização |
|-------------------------------------|--|----------------------|---------------------|---------|------------------------|-----------|--|
| | | Estatal | Pública não estatal | Privada | Burocrática | Gerencial | |
| Atividade exclusiva do Estado | Núcleo estratégico: Congresso, tribunais superiores, Presidência, cúpula dos ministérios, Ministério Público. | ● | | | | ● | Secretarias formuladoras de políticas. Contrato de gestão. |
| Atividade exclusiva do Estado | Unidades descentralizadas: regulamentação, fiscalização, fomento da área social e científica, seguridade social básica, segurança pública. | ● | | | | ● | Agências executivas e autônomas. |
| Atividades não exclusivas do Estado | Serviços não exclusivos: universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus. | Publicização | ● | → | | ● | Organizações Sociais. |
| Atividades de mercado | Produção para o mercado: empresas estatais. | | Privatização | → | | ● | Empresas privadas |

Adaptado de Brasil (1995).



Para além do Plano Diretor e de sua expressão legal, é preciso também considerar outros marcos daquele período. Um marco muito importante é, sem dúvida, a introdução do princípio da eficiência na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998. Essa é uma expressão de como o princípio que organiza o mercado (relação custo/benefício acima de qualquer outra consideração ética ou social, ápice da racionalidade instrumental, do cálculo meios-fins) atinge *status* de princípio constitucional. Essa mesma emenda também introduziu a possibilidade de demissão de servidores públicos por insuficiência de desempenho ou excesso de quadros (nesse caso com indenização proporcional ao tempo de serviço). Outro marco foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 101 de 4 de maio de 2000, que limitou os gastos com servidores públicos em 50% da receita líquida da União e em 60% da receita de estados e municípios. Essa Lei é muito importante se considerada em articulação com a criação do chamado setor público não estatal, já que, ao restringir gastos com servidores vinculados ao poder público, empurra os administradores que precisam executar serviços que exigem mão de obra extensiva (como educação e saúde) a contratar organizações privadas, ainda que sem fins lucrativos.

AS REFERÊNCIAS SOBRE A REFORMA DO APARELHO DE ESTADO COSTUMAM MENCIONAR SUA REALIZAÇÃO DURANTE O GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. ESSE PROCESSO SE ENCERROU JUNTO COM ESSE GOVERNO?

Como projeto articulado, expresso em um conjunto de procedimentos legais e operacionais, tal como se encontra sistematizado no Plano Diretor acima mencionado (BRASIL, 1995), a resposta é sim: o processo se encerrou com a aprovação do marco legal. No entanto, é preciso levar em conta o processo continuado de transformações, aparentemente pontuais, que dão continuidade e aprofundam a trajetória iniciado naquele Governo.

EXISTEM EVIDÊNCIAS DA CONTINUIDADE DO NEOLIBERALISMO E DE SUA EXPRESSÃO NA ORGANIZAÇÃO DO APARELHO DE ESTADO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Para facilitar a percepção dessa continuidade, apresentam-se, na sequência, quatro situações concretas: (a) a reforma da Previdência dos servidores públicos; (b) as parcerias público-privadas; (c) a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares; (d) o ensino de tecnologias gerenciais pela Escola Nacional de Administração Pública.

A. A reforma da previdência dos servidores públicos foi apresentada e aprovada logo no primeiro ano do primeiro Governo Lula (EC nº 41/2003). Os objetivos da reforma foram a redução de gastos em um cenário de ajuste fiscal e a privatização parcial da previdência desses servidores com a regulamentação dos seus fundos de pensão e a criação de mais uma fonte para a acumulação privada de capita à custa da redução de direitos dos trabalhadores. A reforma seguiu as recomendações do Banco Mundial com relação à redução do gasto público e à privatização. Como indica Souza (2006), essa reforma se constituiu em mais um capítulo do desmonte da já precária seguridade social brasileira, chamando atenção para o fato de que o Governo de Cardoso havia fracassado na tentativa de implementá-la. Os principais pontos da reforma foram a eliminação do direito dos servidores públicos à integralidade; o fim à paridade entre os reajustes dos servidores ativos e dos inativos; o estabelecimento de teto para o valor dos benefícios dos servidores equivalente ao do Regime Geral da Previdência Social; o estabelecimento de um redutor para o valor das novas pensões; a prevenção de um regime de previdência complementar para os servidores operado por entidades fechadas, de natureza pública, que oferecerão planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida; a introdução da taxação dos servidores inativos e dos pensionistas, com a mesma alíquota dos servidores ativos, ressalvado um limite mínimo de isenção. Araújo (2009) considera



que a avaliação da reforma da Previdência do Governo Lula precisa considerar a convergência dos regimes e seus aspectos problemáticos: não levar em conta as especificidades da previdência dos servidores públicos e de seu estatuto e nivelar por baixo os regimes. Em consequência, empurra os novos ingressantes no setor público para regimes complementares de previdência.

B. As parcerias público-privadas (PPPs) foram formalizadas através da Lei nº 11.079/2004. Trata-se, também, de um projeto elaborado pelo Ministério do Planejamento durante o Governo Cardoso, com inspiração em experiências de países europeus (principalmente Espanha, Inglaterra e Portugal). O projeto final resultou de um entendimento entre o Ministro da Fazenda do Governo Lula e uma missão do Fundo Monetário Internacional, em fevereiro de 2004 (SANTANA e RODRIGUES JR., 2006). De acordo com essa legislação, a PPP pode ser estabelecida em projetos que têm viabilidade **econômica**³⁵, mas na **financeira**³⁶ e que, portanto, requerem subsídio governamental. Não se aplica a projetos viáveis financeiramente, que devem ser alvo de concessão à iniciativa privada. As PPPs se dividem em dois tipos, patrocinadas (o parceiro privado obtém sua remuneração através da cobrança de taxas e subsídios estatais) e administradas (o parceiro privado obtém sua remuneração integralmente de recursos governamentais). Santana e Rodrigues Jr. (2006) analisam criticamente as PPPs porque elas:

- criam demasiadas facilidades para o capital privado;
- comprometem a própria essência daquilo que se chama de serviço público;
- favorecem um tipo de política pública que já não será mais universal e sim focal;
- representam a mercantilização dos serviços públicos típicos ou promovidos exclusivamente pelo Estado e
- viabilizam o interesse do capital financeiro internacional.

35. Considera, além das receitas e custos financeiros, benefícios e custos sociais e econômicos decorrentes do projeto.

36. Rentabilidade, lucro.

C. A criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) foi criada pela Lei nº 12.550, sancionada em 15 de dezembro de 2011. Trata-se de uma empresa estatal de direito privado destinada a administrar os Hospitais Universitários (HUs) segundo um modelo privado de gestão. Como registram Paiva, Pereira e Justino (2013), a argumento para justificar sua criação afirmou que seria mais fácil resolver os problemas de financiamento pela possibilidade de articular incentivos e parcerias com a iniciativa privada. O processo de vinculação do HU começa com a adesão da Universidade, posteriormente é assinado um contrato de gestão; seguem-se um diagnóstico da situação do HU com vista ao aumento de produtividade, o estabelecimento de metas, a seleção da equipe dirigente, o treinamento da equipe e, por fim, o monitoramento pela EBSERH. As autoras elencam alguns pontos negativos relacionados a esse processo, tais como:

- o formato não convencional de privatização, que aproxima, cada vez mais, o patrimônio público do mercado e cria novo espaço para o lucro;
- a ameaça ao direito de acesso universal pelos usuários do SUS, por colocá-los em disputa com os usuários de seguros e convênios privados;
- a perda da razão de ser do HU, qual seja o incentivo à tríade ensino-pesquisa-extensão na formação de profissionais de saúde (esse tema está presente no discurso, mas é evidente que prevalecerão as regras e objetivos da EBSRH, estabelecidas por sua Diretoria Executiva, sem a participação da comunidade universitária).

37. Ver: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=893&Itemid=243.

38. Ver: http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=274&Itemid=274.

D. O ensino de tecnologias gerenciais pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). A escola de governo do Poder Executivo Federal, que oferece formação e aperfeiçoamento em AP para os servidores públicos federais, é uma Fundação vinculada ao Ministério do Planejamento, **Orçamento e Gestão**³⁷. **Segundo o Portal da ENAP**³⁸, uma de suas áreas de atuação é a “de desenvolvimento técnico e gerencial”. Essa área



“compreende um conjunto de eventos de aprendizagem voltados à capacitação de gestores e técnicos das organizações públicas”, através de “programas e cursos que visam criar uma visão qualificada da gestão, em diversos níveis, otimizando o desempenho dos servidores”. Ainda segundo o Portal da ENAP, “os conhecimentos, métodos e técnicas abordados são voltados ao aprimoramento dos processos de trabalho e têm como base os valores que permeiam o exercício da função pública”. No entanto, entre os cursos que oferece, encontra-se, por exemplo, o de “Gestão da Estratégia com o uso do Balanced Scorecard (BSC)”. Veja-se a definição sintetizada pelo portal do próprio Governo Federal sobre o que é o **BSC**³⁹:

”

Balanced Scorecard é uma metodologia de medição e gestão de desempenho desenvolvida pelos professores da Harvard Business School, Robert Kaplan e David Norton, em 1992. Os métodos usados na gestão do negócio, dos serviços e da infraestrutura, baseiam-se normalmente em metodologias consagradas que podem utilizar a TI (tecnologia da informação) e os softwares de ERP como soluções de apoio, relacionando-a à gerência de serviços e garantia de resultados do negócio. Os passos dessas metodologias incluem: definição da estratégia empresarial, gerência do negócio, gerência de serviços e gestão da qualidade; passos estes implementados através de indicadores de desempenho. O BSC (Balanced Scorecard) foi apresentado inicialmente como um modelo de avaliação e performance empresarial, porém, a aplicação em empresas proporcionou seu desenvolvimento para uma metodologia de gestão estratégica. Os requisitos para definição desses indicadores tratam dos processos de um modelo da administração de serviços e busca da maximização dos resultados baseados em quatro perspectivas que refletem a visão e estratégia empresarial: 1. financeira; 2. clientes; 3. processos internos; 4. aprendizado e crescimento.

39. Ver: http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp/folder_nucleo/MA/leituras/pasta.2010-07-01.1729046576/BALANCED%20SCORECARD.pdf.

PARA ENCERRAR

PARTE
VI

MÓDULO
4

O texto que aqui se encerra foi elaborado tendo em vista informar e provocar a reflexão. Portanto, não faz sentido apresentar um item com conclusões, mas apenas uma síntese das ideias apresentadas:

- A AP está marcada, desde sua origem como campo de conhecimento e de práticas, pela referência à lógica de organização do setor empresarial e dos negócios que se realizam no mercado.
- Essa marca de berço facilita muito a aceitação praticamente sem resistências do ideário neoliberal e de sua expressão organizacional – o gerencialismo – na AP.
- O neoliberalismo, desde sua primeira versão hegemônica (expressa, entre outros documentos, no Consenso de Washington e em seus sucedâneos) até a versão em vigência, avança de modo continuado e renovado sobre o aparelho de Estado, tendo em vista sua necessidade de acumulação contínua de capital e a adaptação em contextos de crise.
- No Brasil, a reforma do aparelho de Estado teve seu marco inicial no Governo Fernando Henrique Cardoso, mas se encontra em ampla expansão, incluindo desde reformas estruturais até a disseminação das tecnologias gerenciais privadas para a prática da AP.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREWS, Cristina. Da década perdida à reforma gerencial: 1980-1998. In: ANDREWS, C.; BARIANI, E. (Orgs.). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: UNIFESP, 2010. p. 85-118.

_____; KOUZMIN, Alexander. O discurso da Nova Administração Pública. **Lua Nova**, n. 45, p. 97-129, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a05n45.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2014.

ARAÚJO, Elizeu Serra de. As reformas da Previdência de FHC e Lula e o sistema brasileiro de proteção social. **Revista de Políticas Públicas**, v. 13, n. 1, p. 31-41, 2009.

ARON, Raymond. The logic of social sciences. In: WRONG, D. (Ed.) **Max Weber**. New Jersey: Prentice Hall, 1970. p. 77-79.

BARBOSA e SILVA, Leonardo. A reforma administrativa de 1967. In: ANDREWS, C.; BARIANI, E. (Orgs.). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: UNIFESP, 2010. p. 63-84.

BARIANI, Edson. DASP: entre a norma e o fato. In: ANDREWS, C.; BARIANI, E. (Orgs.). **Administração pública no Brasil: breve história política**. São Paulo: UNIFESP, 2010. p. 39-62.

BARZELAY, Michael. **Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la Administración Pública**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

BIRDSALL, Nancy; DE LA TORRE, Augusto. **Washington contentious: economic policies for social equity in Latin America**. Washington: Carnegie Endowment for International Peace and the Inter-American Dialogue, 2001.

BOSTON, Jonathan et al. **Public management: the New Zeland model**. Oxford: Oxford University Press, 1996.



BOX, Richard C. et al. New public management and substantive democracy. **Public Administration Review**, v.61, n.5, p.608-619, 2001.

BRASIL. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Brasília: Presidência da República, 1995.

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

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47 (1), janeiro-abril, 1996. Disponível em: <http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/11/Bresser1.pdf>. Acesso em: 24.ago.2014.

DAR, Sadhvi. Re-connecting histories: modernity, managerialism and development. **Journal of Health Organization and Management**, v. 22, n. 2, p. 93-110, 2008.

FISCHER, F. **Technocracy and the politics of expertise**. London: Sage, 1990.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. New York: Plume, 1993.

GILLROY, John Martin. Postmodernism, efficiency, and comprehensive policy argument in public administration. **American Behavioral Scientist**, v. 41, n.1, p. 163-190, 1997.

GRAU, Nuria C. **Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social**. Caracas: CLAD/Editora Nueva Sociedad, 1997.

GULICK, Luther. Next steps in public administration. **Public Administration Review**, v. 15, n. 2, p. 73-76, 1955.

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

HOOD, Chistopher. The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.

JASPERS, Karl. Método e visão de mundo em Weber. In: COHN, Gabriel (Org.) **Sociologia: para ler os clássicos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2007. p. 105-124

KEDAR, Asaf. The synthesis of ideal-typical and hermeneutical analysis as a methodological strategy for the study of ideologies. Paper presented at the **ECPR Joint Sessions of the Workshop “Working with ideology in a post-ideological age”**. Upsala, April 2004.

LANE, Jan-Erik. **The public sector: concepts, models and approaches**. London: Sage, 1993.

LE GRAND, Julian. Quasi-market versus state provision of public services: some ethical considerations. **Public Reason**, v. 3, n. 2, p. 80-89, 2011.

MURPHY, Jonathan. **The World Bank and global managerialism**. London: Routledge, 2008.

OFFE, Karl. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PAIVA, Amanda dos Santos; PEREIRA, Jucileide T. S.; JUSTINO, Maria Jeilza. Políticas públicas de saúde e as ofensas do neoliberalismo: os limites da empresa brasileira de serviços hospitalares para os hospitais universitários brasileiros. **VI Jornada de Políticas Públicas**, agosto de 2013.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1. p. 36-49, 2005.

POLLITT, Christopher. **Managerialism and the public service: the Anglo-American experience**. Cambridge: Blackwell, 1990.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. **Nueva gramática del neo-liberalismo: itinerarios teórico, trayectorias intelectuales, claves ideológicas**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2008a.

_____. ¿Un nuevo neo-liberalismo? Emprendimiento y nueva administración de “lo público”. **Administración y Desarrollo**, v. 49, p. 7-39, 2008b.



_____. Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013). **Espacio Crítico**, n. 18, p. 4-21, 2013.

_____. Neoliberalismo, anti-neoliberalismo y nuevo neoliberalismo. Slides apresentados durante Seminário sobre esse tema realizado na Escola de Administração da UFRGS de 1 a 3 de setembro de 2014. Disponível em: <http://puello-socarras.webnode.com.ar/>. Acesso em: 6 set. 2014.

SANTANA, Gilson Dantas; RODRIGUES JR., Hélio de Souza. As parcerias público privadas: solução ou problema? **Prismas: Direito, Política Pública e Mundial**, v. 3, n. 1, p. 148-181, 2006.

SCHWARTZ, H. M. Public choice theory and public choices: bureaucrats and State reorganization in Australia, Denmark, New Zeland, and Sweden in the 1980's. **Administration & Society**, v. 26, n. 1, p. 52-69, 1994.

SIMON, Herbert. **Administrative behavior**: a study of decision-making processes in administrative organization. New York: MacMillan, 1947.

SIMON, Herbert A; SMITHBURG, D. W.; THOMPSON, V. A. **Public Administration**. New York: Alfred A. Knopf, 1950.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O Batismo de Fogo**: a reforma neoliberal do governo Lula na previdência dos servidores públicos em um contexto de crise e restauração burguesa. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da UFU em 2006.

URWICK, L. Organizations as a technical problem. In: GULICK, Luther; URWICK, L. (Eds.) **Papers on the science of administration**. Columbia: Columbia University Press, 1937.

VEGA CANTOR. Renán. **Un mundo incierto, un mundo para aprender y enseñar**: las transformaciones mundiales y su incidencia en la enseñanza de las Ciencias Sociales. Vol. 1. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2007.

WALDO, D. **Ideas and issues in Public Administration**: a book of readings. Westport: Greenwood Press, 1953.

WALDO, D. **O estudo da Administração Pública**. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica no Brasil (USAID), 1964. (1ª ed., em inglês, 1955)

WHICKER, Marcia; STRICKLAND, Ruth A.; OLSHFSKI, D. The troublesome cleft: public administration and political science. **Public Administration Review**, v. 53, n. 6, p. 531-539, 1993.

WEBER, Max. **The Methodology of the Social Sciences**. Glencoe: The Free Press, 1949.

WILLIAMSON, John. **Latin American adjustment: how much has happened?** Washington: Institute for International Economics, 1990.

WILSON, W. The study of administration. In: WALDO, D. **Ideas and issues in Public Administration: a book of readings**. Westport: Greenwood Press, 1953. p. 65-75.

WORLD BANK. **World Development Report: the State in a changing world**. Washington: World Bank, 1997.

