

O DISCURSO DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*

CHRISTINA W. ANDREWS
ALEXANDER KOUZMIN

*“What is in a name? That which we call a rose,
by any other name would smell as sweet”*
(William Shakespeare, *Romeo and Juliet*, Ato II, Cena II)

O impacto do neoliberalismo em todo o mundo tem sido tão forte que é agora considerado a ideologia dominante da nossa época (Anderson, 1995). Conseqüentemente, a Nova Administração Pública tem sido o modelo que vem dando forma às reformas da administração pública de países da OECD, na Europa Oriental e na América Latina, além de outros países anglo-saxões, como Austrália e Nova Zelândia. Esta impressionante dominação ideológica levanta a questão: existe algum fato sinalizando a exaustão da mesma? Evans (1993) já apontou para os aspectos auto-limitantes da ortodoxia neo-utilitarista e para os sinais da emergência de uma “terceira onda” de pensamento relacionada ao papel do Estado no desenvolvimento econômico. Contrastando com a “primeira onda” — quando o Estado era visto como a força impulsionadora de todo o desenvolvimento — e a atual “segunda onda” do neoliberalismo, a “terceira onda” consiste no reconheci-

* Uma versão anterior deste artigo foi apresentada na XI Conferência Nacional da Public Administration Network, realizada em Colorado Springs (EUA) em março de 1998 e no Seminário Internacional “Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização”, São Paulo, maio de 1998.

mento de que instituições estatais têm um papel fundamental no desenvolvimento ao estabelecerem conexões com estruturas sociais.

A dominação de que goza o modelo da Nova Administração Pública tem suas desvantagens: as críticas dos pressupostos da teoria da Escolha Pública¹ têm crescido e ameaçam expandir-se para além dos círculos acadêmicos e especializados. Não vem como surpresa, portanto, que um novo discurso intelectual tem sido apresentado ao público com o objetivo de salvar a administração gerencial das limitações teóricas da Escolha Pública. Esta estratégia “esquizofrênica” consiste em construir uma retórica para separar a teoria da Escolha Pública da prática da administração gerencial, apresentando esta última como uma solução “pós-moderna”, livre de ideologia para o “problema do governo”. De fato, este tipo de discurso gerencial merece ser intitulado de “conservadorismo disfarçado”, uma vez que representa uma expressão ideológica do novo conservadorismo dentro de regimes democráticos. De forma a ilustrar esta estratégia ideológica, este artigo analisa criticamente os elementos do discurso da administração gerencial, apresentados pelas autoridades do governo brasileiro. Embora este seja o caso que dominará a análise, isto não implica afirmar que o “conservadorismo disfarçado” é um fenômeno exclusivamente brasileiro. Como será discutido com mais detalhes na conclusão do artigo, existem evidências em outros países de que esta nova abordagem ideológica pode ser o próximo desenvolvimento do conservadorismo em regimes democráticos.

PRIVATIZANDO E REFORMANDO O ESTADO

No Brasil as privatizações de empresas estatais começaram quando o governo federal criou a Secretaria Especial de Empresas Públicas em 1979, posteriormente substituída pela Comissão Especial de Privatizações em 1981. Durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello o pro-

¹ Trata-se da escola de pensamento desenvolvida por economistas neo-clássicos da chamada “Escola de Virgínia” — cujo maior expoente intelectual é James Buchanan. Também são incluídos como teóricos da Escolha Pública outros economistas e cientistas políticos que adotam o pressuposto do racionalismo econômico, isto é, de que indivíduos são “maximizadores econômicos”, motivados apenas por auto-interesse não só nas suas interações econômicas, mas também nas suas interações sociais e políticas. Udehn (1996:11) considera que os três elementos constitutivos da teoria da Escolha Pública são: (1) o pressuposto de auto-interesse, (2) a concepção de interações sociais como trocas no mercado (exchange) e (3) o individualismo metodológico.

grama expandiu-se substancialmente e incluiu reformas de liberalização de mercados e desregulação de atividades econômicas (Pinheiro e Giambiagi, 1994). O presidente Fernando Henrique Cardoso expandiu o programa ainda mais no nível federal, eliminando a exigência de limitação da participação de capital estrangeiro a 40% do controle acionário das empresas privatizadas. Diversos governos estaduais também iniciaram a privatização de empresas estatais e, até novembro de 1997, nove companhias de energia elétrica haviam sido privatizadas, com a participação do capital estrangeiro variando de 9,8 a 100 por cento (*Folha de S.Paulo*, 1997a). De 1991 a 1996, a venda de empresas estatais rendeu 24,7 bilhões de dólares e só no ano de 1997 as vendas corresponderam a 23,7 bilhões de dólares (*Folha de S.Paulo*, 1997b). Autoridades federais e estaduais celebraram o fato de que a maioria das empresas públicas foram vendidas com ágio. A *AES Corporation*, por exemplo, comprou a companhia de distribuição de energia elétrica do Rio Grande do Sul com um ágio de 93,55 por cento (*Folha de S.Paulo*, 1997a); a Companhia Paulista de Força e Luz - CPFL, uma das maiores companhias de energia elétrica do país, foi privatizada com um ágio de 70 por cento, rendendo ao governo do estado de São Paulo 3,09 bilhões de dólares, superando o preço total de venda da Companhia Vale do Rio Doce, vendida por 3,07 bilhões de dólares (*Folha de S.Paulo*, 1997c).

Os críticos das privatizações não expressaram o mesmo entusiasmo das autoridades federais e estaduais e denunciaram a política de subvalorização do patrimônio público com o objetivo de garantir um rápido processo de privatizações. Parece que a força motriz das privatizações foi — e continua a ser — mais ideológica do que uma questão de política fiscal. De acordo com Pinheiro e Giambiagi (1994), no início dos anos 90, o programa de privatizações teve pouco impacto no orçamento do governo federal. A principal conclusão do estudo desenvolvido por eles foi que, “[n]a prática, as privatizações foram usadas mais para destacar um compromisso com reformas liberalizantes do que para diminuir o déficit [público] ou aumentar a eficiência [das estatais]. De certo modo, as privatizações acabaram gerando a sua própria lógica, além de seus objetivos originais” (Pinheiro e Giambiagi, 1994:751).

A reforma administrativa brasileira tem sido guiada pela mesma filosofia impulsionadora do programa de privatizações. De acordo com o “Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado” (Presidência da República, 1995), é preciso reconstruir o Estado como uma exigência imposta pela globalização da economia e devido à “crise” do Estado. Devido ao processo de globalização, segundo a argumentação apresentada, a com-

petição promove a reorganização das forças produtivas em todo o mundo e apresenta novos desafios aos estados nacionais: de um lado, o Estado deve ajudar a indústria a competir nos mercados internacionais e, de outro, deve proteger cidadãos das desigualdades dentro e entre países (Bresser Pereira, 1997). Mas, para que possa alcançar estes objetivos, o Estado deve superar sua crise. Portanto, a reforma administrativa brasileira não concebe a atual crise como uma crise econômica do capitalismo, mas como uma “crise do Estado” composta de três componentes: (a) uma crise fiscal, que prejudica a capacidade de investimento do Estado, (b) uma crise no modelo de intervenção do Estado, dado ao esgotamento do modelo de substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento e (c) uma crise do modelo burocrático na administração pública, que seria a causa dos altos custos e baixa qualidade de serviços públicos. O diagnóstico apresentado no plano diretor (Presidência da República, 1995) leva à proposta de “reconstruir” o Estado de forma a eliminar o déficit público e recuperar a poupança pública, definir novas formas de intervenção do Estado na economia e na área social, além da implementação de um “novo” modelo de administração que eliminaria os obstáculos colocados pelo modelo burocrático.

“Reconstruir o Estado”, de acordo com o Ministro Bresser Pereira (1997:11) significa diminuir o tamanho do Estado, desregular a economia, aumentando a *governança* e a *governabilidade*. O primeiro objetivo seria alcançado por meio das privatizações, da terceirização e da transferência de serviços públicos para organizações não-governamentais (“publicização”). Uma menor intervenção do Estado na economia seria alcançada com a adoção de mecanismos de mercado. Para aumentar a *governança*, ou seja, a capacidade do Estado de tomar decisões efetivas, seria necessário realizar o ajuste fiscal, implantar a administração gerencial e separar a formulação da implementação de políticas públicas. O aumento da *governabilidade*, que corresponde à capacidade política do governo de intermediar interesses, seria realizada pela melhoria da democracia representativa e pela introdução do controle social. Todos estes objetivos, com exceção do aumento da *governabilidade*, estão baseados nos pressupostos teóricos da Escolha Pública.

ANÁLISE DO DISCURSO: DESVENDANDO A IDEOLOGIA

Neste artigo, para a análise do discurso sobre a administração gerencial será adotado o referencial teórico que emerge do conceito de

ação comunicativa de Habermas, baseado nos conceitos de “atos da fala” de John Austin. Como é sabido, na sua principal obra — *The Theory of Communicative Action* (Habermas, 1984/87) — Jürgen Habermas, dando continuidade aos desenvolvimentos da teoria crítica de Max Horkheimer e Theodor Adorno, propôs uma “mudança de paradigma”, isto é, uma mudança da filosofia da consciência para a filosofia da linguagem (Habermas, 1984:366-399). De acordo com Habermas (1984), a mudança era necessária devido à exaustão do programa inicial da teoria crítica pois

“o fenômeno que precisa de explicação não é mais, em si e para si mesmos, o conhecimento e a dominação de uma natureza objetiva, mas a intersubjetividade de uma possível compreensão e estabelecimento de acordo — tanto no nível interpessoal como no intrapsíquico. O foco de investigação, portanto, muda da racionalidade instrumental-cognitiva para a racionalidade comunicativa. E o que é paradigmático para esta última não é a relação de sujeitos solitários a algo no mundo objetivo que pode ser representado e manipulado, mas a relação intersubjetiva que sujeitos que falam e agem assumem quando eles desenvolvem uma compreensão mútua sobre algo. (Habermas, 1984:392)”.

O que será o foco de atenção nesta análise do discurso é o conceito de ação estratégica de Habermas (1984), em contraposição ao conceito de ação comunicativa. Para Habermas (1984:286), as ações sociais podem ser classificadas de acordo com a atitude assumida por indivíduos em interação social: uma atitude voltada para o sucesso² ou uma atitude voltada para o entendimento. O primeiro tipo de ação social corresponde à ação estratégica, sendo que a última corresponde à ação comunicativa. A diferença entre os dois tipos de ação é de que enquanto a ação comunicativa faz uso de atos da fala com a única intenção de alcançar o entendimento, a ação estratégica é uma ação teleológica.

² Segundo Habermas (1984:285), “sucesso é definido como a aparência no mundo de uma situação desejada, seja esta produzida por meio de uma ação em busca de um objetivo ou por omissão”.

Segundo a classificação de atos da fala desenvolvida por John Austin, os atos locucionais representam o conteúdo de uma sentença e os atos elocucionais representam o modo da sentença (um comando, um pedido, uma promessa e assim por diante), enquanto os atos perlocucionais representam o efeito que aquele que fala tem a intenção de produzir no ouvinte. De acordo com Habermas (1984:292), “[a]tos perlocucionais constituem uma subclasse de ações teleológicas que devem ser implementadas por meio de atos da fala, em situações nas quais o ator não declara ou admite seus objetivos como tais”. Na ação estratégica disfarçada, os atos elocucionais são usados com a intenção de produzir efeitos perlocucionais. Enquanto que na ação comunicativa, os atos elocucionais podem ser considerados auto-suficientes — o sentido dos mesmos expressa exatamente o que foi intencionado — na ação estratégica disfarçada o sentido só pode ser deduzido do contexto.

Estes conceitos são de especial importância para a análise do discurso a ser desenvolvida neste artigo. Como será demonstrado adiante, o discurso sobre a reforma administrativa apresentado pelo governo brasileiro — especialmente como ele aparece nos artigos do ministro Bresser Pereira — utiliza-se de atos da fala com a intenção de produzir efeitos perlocucionais, sendo que o principal efeito perlocucional desejado é produzir a impressão de que a administração gerencial é uma proposta *progressista*. Para que esta estratégia tenha sucesso, o contexto da reforma administrativa é transformado numa construção artificial introduzida no próprio discurso, de forma que o ouvinte seja induzido a aceitar este contexto “construído” como ele é apresentado pelo emissor do discurso.

De forma a desenvolver a análise do discurso, o artigo “Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”*, do ministro Bresser Pereira (1997), será utilizado como a principal referência para a análise. Este artigo é uma síntese dos principais argumentos apresentados em apoio à proposta de reforma administrativa do governo federal desde que a proposta foi divulgada em 1995. O presente artigo desenvolverá a análise do discurso por meio das seguintes linhas de argumentação identificadas no artigo do ministro Bresser Pereira (1997): (a) a argumentação da “crise do Estado”, que visa justificar a reforma administrativa, (b) a argumentação baseada nos preceitos da teoria da Escolha Pública, que procura justificar a adoção da administração gerencial e (c) a argumentação “pós-moderna”, que manipula os argumentos que emergem das políticas de esquerda e direita, com a intenção de separar a prática da administração gerencial de suas origens teóricas conservadoras.

* Publicado nesta edição de *Lua Nova* (ver pp. 49-95).

A “CRISE DO ESTADO”: NOVAS CAUSAS

Acima de tudo, a reforma do Estado tem que ser apresentada como uma necessidade premente para o país. Bresser Pereira (1997:1) argumenta que “[a] partir dos anos 70, (...) devido ao crescimento distorcido do Estado e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação que, desde então, ocorreram em todo o mundo”. Esta posição macro-política se encaixa perfeitamente no conceito neo-utilitarista do Estado apresentado por Evans (1993). O que causa surpresa no argumento de Bresser Pereira (1997) não é o seu alinhamento a um conceito conservador do Estado, mas sim seu argumento — apresentado na seqüência — de que as reformas introduzidas pelos neoconservadores, contrariamente à expectativa dos mesmos de que estas conduziram ao Estado-mínimo, acabaram representando “uma condição necessária da reconstrução do Estado (...)” (Bresser Pereira, 1997:1). Em síntese, de acordo com Bresser Pereira (1997), a crise do Estado é devido ao *próprio* Estado e as propostas de reformas neoconservadoras servem a objetivos não intencionados pelos próprios neoconservadores. Este é um ponto importante na argumentação do ministro Bresser Pereira (1997). No parágrafo que abre seu artigo, o ministro jura fidelidade a um dos principais dogmas da Escolha Pública: o pressuposto de que o crescimento do Estado é um mal inerente ao próprio Estado, uma vez que os teóricos da Escolha Pública acreditam que os servidores públicos agem apenas na busca da satisfação de seus interesses pessoais (*rent-seeking*).

Em outro artigo (Bresser Pereira, 1996a), o ministro brasileiro argumenta que a crise que afetou países latino-americanos nos anos 80 é diferente da crise econômica dos anos 30. Bresser Pereira (1997) argumenta que a última foi resultado de uma falha do mercado enquanto a primeira foi devido a uma “crise do Estado”. Portanto, reformar o Estado significaria a superação da crise econômica. A ênfase aqui foi na crise fiscal do Estado, que impede a capacidade de investimento do Estado. Mesmo considerando que a argumentação sobre a crise fiscal é razoável, Bresser Pereira (1997:15) argumenta que a crise que afetou os países latino-americanos nos anos 80 foi mais forte do que em outros continentes porque estes países se recusaram a realizar o ajuste fiscal. Este argumento soa simplista frente a uma análise mais profunda da crise dos anos 80 na América Latina apresentada por Portella Filho (1994), que expõe os desastrosos efeitos do “pacote de ajuste estrutural” imposto pelo FMI em consonância com a agenda do “Consenso

de Washington”. O ajuste estrutural a que a maioria dos países latino-americanos foi obrigada a se submeter incluiu políticas de abertura comercial e financeira aos mercados internacionais e, ao mesmo tempo, a redução de gastos governamentais e o pagamento integral do serviço da dívida externa. Os países latino-americanos começaram a se recuperar apenas após a implementação do “Plano Brady” e da redução das taxas internacionais de juros. Todos estes fatos importantes do contexto latino-americano e do Brasil em particular, relacionados com o contexto da crise, desaparecem do “novo” contexto construído por Bresser Pereira (1997).

Um importante aspecto da argumentação sobre o novo papel do Estado é a suposta perda de autonomia dos Estados nacionais, devido a crescente competição e à economia globalizada. Devido à necessidade de abrir as economias nacionais à competição global, não há muito que os Estados podem fazer além de “estimular e preparar as empresas e o país para a competição generalizada” (Bresser Pereira, 1997:5). E quanto ao papel do Estado em minimizar os efeitos negativos da globalização, como o desemprego? De acordo com Bresser Pereira (1997:5), a atual crise não está relacionada com as causas da crise dos anos 30 e “[m]uito menos pode ser atribuída à aceleração do progresso tecnológico, que pode causar desemprego transitório, mas, na verdade, é a fonte de todo o processo de desenvolvimento”. Mais uma vez, a causa fundamental da crise econômica é o Estado, o “Estado intervencionista, que, de um fator desenvolvimento, se transforma em obstáculo” (Bresser Pereira, 1997:5).

Bresser Pereira (1997) declara a morte do “Estado Social-Burocrático”, que caracterizou o Estado do Bem Estar Social nos países desenvolvidos, e do modelo de substituição de importações dos países em desenvolvimento e anuncia que o modelo de Estado do século XXI será o “Estado Social-Liberal”. Em suas próprias palavras, o Estado Social-Liberal é

“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 principalmente através de organizações públicas não estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalho mais flexíveis, porque promoverá a capacitação de seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional (Bresser Pereira, 1997:10)”.

Esta declaração faz o conceito de “Estado Social-Liberal”, tal como foi articulado, ligar-se de forma clara aos pressupostos da teoria da Escolha Pública.

MASCARANDO A ESCOLHA PÚBLICA

Os argumentos da teoria da Escolha Pública são apresentados ao longo do discurso de Bresser Pereira (1997), mas o termo nunca é mencionado no seu artigo, embora tenha sido mencionado em seu livro anterior (Bresser Pereira, 1996b) apenas para ser rejeitado como uma teoria “conservadora”. Como foi mencionado acima, o efeito perlocucional desejado é de que o ouvinte aceite os argumentos favoráveis à administração gerencial mas não os identifique como ligados ao neoconservadorismo. A passagem seguinte estabelece o tom do discurso:

“Quando dizemos que esta Grande Crise teve como causa fundamental a crise do Estado — uma crise fiscal do Estado, uma crise no modo de intervenção do Estado no econômico e social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado — está pressuposto que o Estado, além de garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, tem um papel fundamental de coordenação econômica. Ou, em outras palavras, está implícito que a coordenação do sistema econômico no capitalismo contemporâneo é, de fato, realizada não apenas pelo mercado, como quer o neoliberalismo conservador de alguns notáveis economistas neoclássicos (refiro-me a economistas como Friedrik Hayek, Milton Friedman, James Buchanan, Mancur Olson e Anne Krueger), mas também pelo Estado: o primeiro coordena a economia através de trocas equivalentes, o segundo, através de transferências para os setores que o mercado não logra remunerar adequadamente segundo o julgamento político da sociedade” (Bresser Pereira, 1997:3).

Assim sendo, o discurso de Bresser Pereira, ao mesmo tempo que reafirma a concepção do “Estado Social-Liberal”, tenta diferenciar o mesmo da teoria da Escolha Pública, rejeitando não a teoria, mas sim seus teóricos. Isto fica ainda mais evidente considerando que a agenda para a construção do “Estado Social-Liberal” inclui a redução do tamanho do

Estado, uma característica “clássica” das prescrições da Escolha Pública (Kouzman, Leivesley and Korac-Kakabadse, 1997). Esta proposta está firmemente baseada na teoria da Escolha Pública, tanto pelo pressuposto de que políticos agem para maximizar votos ou de que burocratas agem para maximizar o orçamento de seus *bureaux*. Bresser Pereira (1997) parece mais inclinado a aceitar a última hipótese, especialmente porque ele explicitamente rejeita a primeira. Bresser Pereira (1997:12) alega que houve “um crescimento excessivo [do Estado] neste século”, mas admite que a razão para este crescimento foi resultado do crescimento das funções sociais do Estado. Entretanto, segundo Bresser Pereira (1997:13), “[a]os poucos foi-se reconhecendo que o Estado não deve executar diretamente uma série de tarefas”. A origem deste “reconhecimento” não é mencionada, mas pode-se suspeitar dos argumentos da Escolha Pública. Como Udehn (1996:75) demonstrou, o argumento apresentado por Niskanen (1971; 1973), de que burocratas maximizam o orçamento de seus *bureaux*, é inconsistente de duas maneiras. Primeiro, o argumento assume que burocratas são motivados pela maximização do orçamento — uma questão altamente questionável em seus próprios termos. Segundo, o argumento assume que burocratas conseguem, de fato, maximizar o orçamento e impor seus interesses aos políticos — uma hipótese improvável. Como esperado, as contradições dos argumentos da Escolha Pública não são considerados no discurso de Bresser Pereira, que simplesmente afirma: “Ora, como *sempre* acontece, com o crescimento, com o aumento de sua capacidade de arrecadação de impostos e de suas transferências, aos poucos as distorções começam a aparecer. As transferências do Estado foram sendo capturadas pelos interesses especiais de empresários, da classe média, e de burocratas públicos” (Bresser Pereira, 1997:6; itálico dos autores).

Portanto, tal como aparece no discurso, o crescimento do Estado é responsável pelo comportamento de *rent-seeking*, uma curiosa inversão do argumento da Escolha Pública, onde o comportamento de *rent-seeking* é que seria responsável pelo crescimento do Estado. Mas ainda existe uma outra “vítima” para acusar: o modelo burocrático de administração pública. O que surpreende é que o exemplo escolhido por Bresser Pereira para atacar o modelo burocrático foi o modelo de administração das empresas estatais, não o das burocracias governamentais tradicionais (ver Bresser Pereira, 1997:6). De fato, Bresser Pereira (1997) não só deixa de interpretar corretamente o modelo administrativo adotado pelas empresas estatais, mas omite um importante aspecto do contexto brasileiro. Em 1968, o regime autoritário implementou uma reforma administrativa que introduziu em diversos órgãos

governamentais o modelo gerencial já adotado nas empresas públicas. Contrariamente ao que argumenta Bresser Pereira (1997), foi a generalização do modelo gerencial para os demais órgãos do setor público que foi mal sucedido. Entre as razões para este fracasso foram mencionadas a autonomia excessiva das autarquias públicas — que se desvincularam da intervenção normativa dos ministérios — e a falta de capacidade técnica para desenvolver e implementar políticas públicas (Schwartzman, 1984). Além do mais, o fracasso do modelo gerencial pode estar ligado à falta de controle social nas organizações públicas, uma vez que o ano de 1968 inaugurou o período mais repressivo do regime autoritário, o que impediu o debate público de assuntos políticos, entre estes, a reforma administrativa.

Na realidade, a reforma administrativa do *Decreto 200* deveria merecer o crédito por ter sido a primeira experiência concreta da administração gerencial no Ocidente, uma vez que suas principais características consistiam em

“(...) delegar ao máximo o poder de decisão para os órgãos de linha e preferir sempre a contratação de setores e companhias privadas para a execução de suas políticas. Segundo este modelo, os órgãos administrativos deveriam se limitar a funções quase que exclusivamente normativas e de supervisão, enquanto que o setor privado passaria a ter um papel cada vez maior em todas as ações realmente executivas do governo. As duas premissas implícitas no projeto são, primeiro, a de que o Estado é sempre um executor incompetente, e que o setor privado pode fazer o mesmo que ele de forma mais eficaz e barata; e segundo, que é impossível legislar em detalhe a atuação dos órgãos de linha da administração pública” (Schwartzman, 1984:50).

As conseqüências desta reforma devem ser um importante lembrete aos ingênuos defensores das prescrições da administração gerencial. Na época da reforma do *Decreto 200*, a incapacidade técnica do setor privado em assumir diversas funções governamentais levou à criação de agências executivas dentro do próprio governo modeladas segundo o setor privado, que assumiram a forma de fundações e autarquias. Sendo que a capacidade técnica e os recursos financeiros acabaram sendo canalizados para estas agências, os departamentos ministeriais responsáveis pela formulação de políticas públicas e de fiscalização se esvaziaram. Neste contexto, os conflitos entre os departamentos ministeriais normatizadores e as

agências executivas eram constantes (Schwartzman, 1984). Outra consequência peculiar da reforma do Decreto 200 foi o estabelecimento de uma aliança entre os agências descentralizadas e grupos de interesse do setor privado, reforçando a impermeabilidade das agências executivas às orientações normativas dos ministérios (Schwartzman, 1984:51). No atual Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (Presidência da República, 1995), a mesma receita de separação entre formulação e implementação de políticas públicas está sendo proposta, supostamente para eliminar os mesmos sintomas (uso da máquina pública por interesse privados) que este princípio gerou há trinta anos atrás.

Outra menção deve ser feita quanto à abordagem de Bresser Pereira (1997) em relação às empresas estatais. Se, por um lado, o ministro admite que o Estado assumiu a tarefa de investir e administrar indústrias altamente capitalizadas justamente porque o setor privado não tinha interesse em fazê-lo, de outro ele argumenta que não é apenas a questão do déficit fiscal que justifica o programa de privatizações. Seu argumento é de que “(...) ficou *definitivamente* claro que a atividade empresarial não é própria do Estado, já que pode ser *muito melhor e mais eficientemente* controlados pelo mercado do que pela administração” (Bresser Pereira, 1997:16; itálicos dos autores). Esta não é uma declaração surpreendente considerando-se até mesmo uma tímida agenda conservadora. De fato, a teoria da Escolha Pública propõe a expansão da analogia de mercado para a esfera política e, portanto, para os serviços públicos e sociais (Udehn, 1996:115). De acordo com Bresser Pereira, com exceção da segurança pública e das funções de formulação de políticas públicas, todos os demais serviços sociais — tais como saúde, educação, desenvolvimento científico e tecnológico, além de serviços culturais — “(...) são atividades competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente do controle social e da constituição de quase-mercados” (Bresser Pereira, 1997:16).

A implementação do mecanismo de quase-mercados é ainda muito recente para permitir uma avaliação completa de seus resultados. Entretanto, estudos recentes da adoção de quase-mercados no sistema de saúde do Reino Unido mostraram que este foi incapaz de produzir os resultados esperados. A qualidade dos serviços oferecidos foi um critério secundário no estabelecimento dos contratos de gestão quando comparado com os critérios de custos e atividades. Além do mais, — fato que pode surpreender os defensores da Nova Administração Pública — o mecanismo de quase-mercados não aumentou as oportunidades de escolha dos pacientes (Ferlei et al., 1996:83).

A teoria da Escolha Pública assume o pressuposto de que o auto-interesse é a principal (senão a única) explicação para o comportamento humano. Neste sentido, indivíduos são motivados por incentivos e, principalmente, por sanções (Udehn, 1996:243). De acordo com Bresser Pereira (1997:12), “[a] tarefa fundamental da reforma [administrativa] seria a criação ou reforma de instituições de forma que os incentivos e punições se tornassem realidade”. O problema com esta abordagem é que pretende explicar a ação coletiva usando a predominância do auto-interesse no comportamento individual. Portanto, a técnica gerencial de preferência seria aquela que oferecesse prêmios e sanções, especialmente de natureza econômica. Entretanto, como questiona Udehn (1996:245), “[p]or que uma pessoa desejaria aplicar sanções a outros indivíduos motivada por auto-interesse?”. A resposta de Udehn para esta pergunta é de que não é possível explicar a existência de sanções sem fazer uso de concepções normativas como moralidade e solidariedade que são a base da ação coletiva. O auto-interesse restrito, portanto, não pode ser considerado uma explicação plausível para a ação coletiva.

Bresser Pereira (1997) parece demonstrar habilidade em evitar um ligação direta entre o seu apoio às prescrições da administração gerencial com os teóricos conservadores da Escolha Pública, mas, quando discute a questão da desregulação da economia, ele quase comente uma traição contra si mesmo. De um lado, Bresser Pereira (1997:22) argumenta que a regulação impõe um custo ao setor privado que “em muitos casos é estritamente necessário, mas em outros responde simplesmente a interesses”. Ele admite que “a luta contra os excessos de regulação foi sempre a luta dos economistas liberais, armados de sua teoria neoclássica sobre mercados auto-reguladores” (Bresser Pereira, 1997:22). Mas como é possível justificar a desregulação ao mesmo tempo em que o governo está privatizando monopólios naturais, como foi feito no Reino Unido? Bresser Pereira parece expor a contradição conservadora na seguinte passagem:

“Para a agenda liberal tornava-se, agora, necessário, ao mesmo tempo desregular e regular: desregular para reduzir a intervenção do Estado; regular para viabilizar a privatização. Em qualquer das circunstâncias, o problema continuava o dos limites da intervenção do Estado no mercado. A reforma do Estado que vem ocorrendo nos anos 90 herdou toda essa discussão, em um momento em que estavam ficando claros os limites da proposta neoconservadora de reduzir o Estado ao mínimo” (Bresser Pereira, 1997:23).

Com esta declaração, o Ministro Bresser Pereira se coloca em uma difícil situação. Ou ele apoia as propostas neoliberais e defende a necessidade de desregular a economia, como os teóricos da Escolha Pública advogam, ou ele reconhece que a privatização de monopólios naturais é incompatível com o argumento pela desregulação. Qual é a opção que o ministro escolhe? Bresser Pereira (1997:23) mantém a ambigüidade referindo-se à teoria dos Custos de Transação, segundo ele, “uma das descobertas mais estimulantes do pensamento econômico do século” e argumenta que esta teoria demonstra que o mercado é a melhor maneira de coordenar o sistema econômico — apenas falhando nesta tarefa excepcionalmente, devido aos custos de transação. O problema da privatização dos monopólios naturais é deixada para trás. A experiência recente dos problemas com a qualidade dos serviços prestados pelas empresas de energia elétrica do estado do Rio de Janeiro, CERJ e Light, privatizadas antes mesmo de estar estabelecida a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel (*O Estado de São Paulo*, 1998a), é um exemplo concreto da falta de clareza sobre a questão da privatização dos monopólios naturais. Bresser Pereira, entretanto, prefere manter-se sem uma posição definida sobre a questão da regulação da economia pelo Estado. Como se tentasse mostrar que ele não é a única pessoa que prefere manter a ambigüidade sobre o assunto, Bresser Pereira (1997:24) fecha a sua argumentação citando o presidente Fernando Henrique Cardoso, em uma passagem na qual o presidente simplesmente reafirma a necessidade de se encontrar o papel “correto” do Estado no mercado.

Entretanto, Bresser Pereira ainda tenta elaborar um discurso coerente. Neste sentido, ele apresenta a sua “lógica dos mecanismos de controle”, composta de três formas básicas de intervenção na economia: por meio do Estado, da sociedade civil e do mercado. Como o ministro argumenta, “[o] princípio geral de controle é o de que será preferível aquele que for mais geral, mais difuso, mais automático. Por isso o mercado é o melhor dos mecanismos de controle, já que através da concorrência obtêm-se, em princípio, os melhores resultados como os menores custos” (Bresser Pereira, 1997:25-26). O controle social viria em segundo lugar na preferência, mas apresenta deficiências e deve ser complementado com a administração gerencial, que, por sua vez, vem em terceiro lugar na preferência. Mais uma vez, ao proclamar superioridade hierárquica do mercado sobre o controle social, o discurso de Bresser Pereira (1997) endossa as propostas da Nova Administração Pública e da teoria da Escolha Pública.

OFUSCAMENTO “PÓS-MODERNO”

O discurso ideológico, perlocucional, é elaborado de forma eficaz por meio da manipulação do debate político sobre a reforma do Estado. Isto é feito por meio de uma série de afirmações ligando as propostas de reforma baseadas na administração gerencial ao programa político da “centro-esquerda moderna, social-democrática ou social-liberal” (Bresser Pereira, 1997:6), onde o ministro se coloca politicamente. Bresser Pereira (1997:9), considera que a “centro-esquerda moderna (...) diagnosticou com clareza a Grande Crise como uma crise do Estado”, enquanto a esquerda-nacionalista ficou paralisada porque atribuiu a crise aos interesses internacionais e porque viu a globalização como a nova face do capital internacional (Bresser Pereira, 1996a). De acordo com Bresser Pereira, a “centro-esquerda moderna”

“(...) delineou a interpretação social-democrática ou social-liberal da crise do Estado em substituição à interpretação nacional-desenvolvimentista, e adotou as propostas do centro pragmático visando a obediência aos fundamentos macro-econômicos — ou seja, políticas econômicas que envolvem ajuste fiscal, políticas monetárias apertadas, preços de mercado, taxas de juros positivas mas moderadas e taxas de câmbio realistas — e a realização de reformas orientadas para o mercado. Mas alertou que estas políticas não bastavam, porque o mercado apenas — o mercado auto-regulável do equilíbrio geral neoclássico e da ideologia neoliberal — não garante nem o desenvolvimento, nem o equilíbrio e a paz social. Desta forma, afirmava que as reformas orientadas para o mercado eram de fato necessárias, mas não com o radicalismo neoliberal. (...) Uma grande coalizão de centro-esquerda e de centro-direita assim se formou. Uma coalizão que levou governos, na América Latina, no Leste Europeu, em um grande número de países em desenvolvimento na Ásia, e mesmo nos países desenvolvidos, a promoverem a reforma do Estado para torná-lo menor, mais voltado para as atividades que lhe são específicas, que envolvem poder de Estado, mas mais forte, com maior governabilidade e maior governança, com mais capacidade, portanto, de promover e financiar, ou seja, de fomentar a educação e a saúde, o desenvolvimento tecnológico e científico, e, assim, ao invés de simplesmente proteger suas economias nacionais, estimulá-las a

serem competitivas internacionalmente. Delineava-se, assim, o Estado do século vinte-e-um. Não será, certamente, o Estado Social-Burocrático, porque foi esse modelo de Estado que entrou em crise. Não será também o Estado Neoliberal sonhado pelos neoconservadores, porque não existe apoio político nem racionalidade econômica para a volta a um tipo de Estado que prevaleceu no século dezenove. (Bresser Pereira, 1997:9-10)”

A passagem acima é uma peça importante na estratégia do discurso. Em primeiro lugar, o discurso troca “neoconservadores” por “centro-pragmático” em uma manobra para adaptar a agenda conservadora a um contexto de crescente rejeição às propostas neoliberais. A suposta aliança entre a centro-esquerda e o centro-pragmático, como ela é apresentada, não se baseia em compromisso político (como se esperaria de uma coalizão política), mas sim em um mesmo projeto ideológico do qual apenas o “radicalismo” é excluído. A apologia das reformas voltadas para o mercado é atenuada pela ambigüidade gerada pela “repulsa” contra a “ideologia neoconservadora” e o “Estado neoliberal”. É interessante observar que, como que cometendo um *lapsu linguae*, Bresser Pereira nota que o Estado Liberal do século dezenove não tem mais apoio político. Assim, o ministro indiretamente reconhece que propostas conservadoras não têm chances de receber apoio político no atual contexto brasileiro. A tarefa do discurso de Bresser Pereira, portanto, como a análise indica, é de disfarçar as propostas conservadoras de reforma ligando-as a palavras tais como “centro-esquerda”, “moderna” e “século vinte-e-um”, que geram um efeito perlocucional positivo sobre o ouvinte. Por outro lado, o discurso rejeita todas as palavras que podem ter um efeito negativo, tais como “neoconservador”, “neoliberal”, “radical” e “burocrático”.

Esta estratégia é complementada pela manipulação das citações de outros autores nos escritos de Bresser Pereira. Adam Przeworski parece ser um alvo preferido desta estratégia. O trabalho mais conhecido de Przeworski no Brasil é *A Falácia Neoliberal* (1993a), que é uma crítica radical da ideologia neoliberal. A frase que abre este artigo é: “Esta é uma era de ideologia”. Ao longo do artigo, Przeworski (1993a) denuncia a ideologia neoliberal por impor a idéia de que existe apenas um caminho para o desenvolvimento (o dos mercados livres), pela a apologia do mercado e por propor a internacionalização da economia como a caminho para a modernização para os países em desenvolvimento. A posição de Przeworski (1993a:224-225) neste assunto é mais do que clara:

“O caráter autocrático dessas reformas “estilo Washington” ajudam a minar as instituições representativas, a personalizar a política e a engendrar um clima em que a política fica reduzida a trapaças, ou então é inflada numa busca de redenção. Assim, mesmo quando as políticas neoliberais fazem sentido economicamente elas debilitam as instituições representativas. (...) Liberdade e segurança material são coisas altamente apreciadas pela maioria das pessoas, mas o zelo ideológico apenas tende a aumentar o sofrimento humano — e muitas das receitas de políticas atualmente em voga baseiam-se em nada mais do que zelo. Sempre que eu me candidato a um financiamento governamental para pesquisa exige-se de mim que assine um compromisso de que não farei experiências com seres humanos. Eu gostaria que os governos tivessem que fazer o mesmo.”

Przeworski parece estar longe de dar apoio a reformas conservadoras e parece totalmente ciente dos perigos da ideologia neoliberal. Esta talvez seja a razão porque Bresser Pereira o escolheu como seu “autor favorito”. Przeworski é citado dez vezes no artigo de Bresser Pereira (1997), perdendo apenas para o número de citações que Bresser Pereira (1997) faz de seus escritos anteriores (14 referências). Até mesmo o Presidente Fernando Henrique não mereceu tanto destaque, sendo que foi citado apenas duas vezes neste artigo (Bresser Pereira, 1997). A posição conhecida de Przeworski em relação às reformas neoliberais faz dele um aliado perfeito, ainda que involuntário, na estratégia de esconder as propostas conservadoras de reforma com uma “crítica” ao neoliberalismo.

Em outro artigo, citado por Bresser Pereira (1997), Przeworski (1993b) analisa as reformas voltadas para o mercado na Polônia, concluindo que a falta de uma política social erodiu o apoio político para as reformas e ameaçava a própria continuidade das mesmas. Também observou que o estilo típico de implementação de reformas voltadas para o mercado — onde um executivo autocrático impôs as reformas sem negociá-las cuidadosamente — acabou debilitando as instituições democráticas emergentes como o legislativo (congresso e senado) e os sindicatos de trabalhadores. Segundo Przeworski (1993b:175), “a fraqueza das instituições democráticas é um resultado sistemático de um estilo particular de política que acompanhou a estratégia da reforma [na Polônia]”.

A afinidade das idéias de Bresser Pereira com as de Przeworski (1993a, 1993b) — pelo menos a partir do momento em que o primeiro se

tornou ministro — parece estar limitada à adoção do individualismo metodológico. Enquanto a defesa de Bresser Pereira à administração gerencial está fundada no pressuposto do individualismo, consistente com a teoria da Escolha Pública, Przeworski (1993a, 1993b) usa o mesmo pressuposto para explicar o compromisso de classe entre capitalistas e trabalhadores em regimes democráticos (Almeida, 1989). Deve-se notar, porém, que “[o] pressuposto de auto-interesse é a *differentia specifica* e característica definidora da Escolha Pública (...). O *Homo economicus* é o que distingue a Escolha Pública da Escolha Racional, que pressupõe apenas a racionalidade e é, portanto, compatível com o altruísmo e com motivações dirigidas ao interesse público” (Udehn, 1996:35).

Bresser Pereira (1997) também cita outros autores conhecidos pela postura crítica em relação às políticas neoconservadoras como se eles endossassem as prescrições da administração gerencial. Mello e Costa (citados por Bresser Pereira, 1997) são usados para reforçar a “crítica” às políticas neoliberais e à emulação de políticas de outros países, a que estes denominaram de *policy bandwagoning*. O livro de Albert Hirschman, *The Rhetoric of Reaction* (1991), é citado em uma passagem na qual Bresser Pereira (1997:9) simula um ataque às políticas neoliberais. Ferlie et al. (1996:6), muito embora apresentem evidências de que os quase-mercados não tem proporcionado os resultados esperados e de terem concluído que a questão do controle social se mostrou o “Calcanhar de Aquiles” da Nova Administração Pública, são citados juntamente com Osborne e Gaebler (1992), em uma passagem onde Bresser Pereira (1997:29-30) descreve e defende as prescrições da administração gerencial. Peter Evans (1993), cujo conceito de “autonomia inserida” é considerado um forte argumento a favor da preservação de estruturas burocráticas nos governos, é citado por Bresser Pereira (1997:30) de uma forma que o leitor é induzido a pensar que Evans (1993) apoia a idéia de autonomia gerencial³. Entretanto, para Evans (1993) “autonomia” significa o distanciamento clássico do burocrata da organização governamental dos interesses particulares dos políticos, enquanto “autonomia” gerencial corresponde ao poder discricionário do gerente.

³ Na nota de rodapé da página 30 de seu artigo, Bresser Pereira apresenta o argumento de Evans (1993) dizendo que: “Estados autônomos, completamente insulados da sociedade, podem facilmente ser Estados predadores”. Entretanto, no texto original, Evans (1993) diz que a falta de estruturas burocráticas é o que caracteriza os Estados predadores, enquanto que os Estados bem sucedidos na promoção do desenvolvimento econômico foram capazes de aliar o distanciamento burocrático à inserção na sociedade.

O discurso de Bresser Pereira (1997) sobre a legitimidade dos governos também é digna de nota. Não deixa de ser uma postura audaz fazer a ligação entre a necessidade por uma ordem política à necessidade por mercados livres e governos pequenos (Wolin, 1960:376; Coleman, 1977:62; Wilson, 1975; Kouzmin, 1980a; 1980b:134-136). A teoria da Escolha Pública vê a legitimidade da autoridade de um gerente indicado ao cargo como inquestionável, mas considera aquela dos governos eleitos como um peso negativo. Embora a tese da “ingovernabilidade” possa ser uma forma inteligente de justificar os desejos economicistas de reduzir o governo (Rowlands, 1990:267), os pressupostos da Escolha Pública e as prescrições da administração gerencial envolvem uma agenda de pseudo-legitimidade ao mesmo tempo em que distorcem as complexidades institucionais e os imperativos políticos (Kouzmin, Leivesley and Korac-Kakabadse, 1997). Embora sem conhecimentos organizacionais, mas mesmo assim poderosos, os argumentos economicistas de que os procedimentos da administração privada são superiores aos da administração pública têm por objetivo legitimar práticas políticas altamente conservadoras e não democráticas nas economias globalizadas. Neste sentido, não deixa de ser interessante notar que a ilegitimidade de governos eleitos é o único argumento da Escolha Pública que é explicitamente rejeitado por Bresser Pereira (1997). De fato, Bresser Pereira (1997:31-36) dedica seis páginas de seu artigo para rejeitar esta tese da Escolha Pública. Qual será a razão desta mudança aparentemente incoerente?

Porque, ao contrário do que os ideólogos da Nova Direita têm pregado, não foi o capitalismo que triunfou, mas sim a democracia. Pior para o socialismo se o totalitarismo foi dominante nos países onde foi implementado. O totalitarismo foi derrotado, mas a democracia veio para ficar. Portanto, a “Nova Direita” — mais do que a “Velha Direita” — sabe que sua agenda tem que ser “vendida”, não imposta. Se um programa conservador deve ser implantado, como está acontecendo no Brasil e em diversos outros países, este tem que seguir as “regras do jogo”, o que corresponde à democracia representativa. Este tipo de democracia pode ser ainda deficiente, mas garante um direito muito importante ao cidadão comum: eleger dirigentes para o governo.

Portanto, não há muito que os conservadores podem fazer além de reconhecer que, em um sistema democrático, a legitimidade vem, inicialmente, da representação política. O risco para os ideólogos da “Nova Direita” é de que a democracia evolua e acabe por destruir o capitalismo. A estratégia dos neoconservadores parece ser “perder os anéis para salvar os dedos”. Portanto, é fundamental para os conservadores que o raciona-

lismo econômico colonize a esfera pública de forma a impedir que a democracia evolua e se torne mais radical. Bresser Pereira (1997:34-35) rejeita qualquer iniciativa que vá além da democracia representativa, como os mandatos imperativos que ele classifica de “fruto do democratismo corporativista”. Assim, a estratégia da “Nova Direita” é esconder o conservadorismo de sua agenda, vencer as eleições e então evitar que o público interfira com a implantação desta agenda. A proposta de reforma de Bresser Pereira (1997) glorifica o papel “técnico” do gerente, mas isto parece ser mais para evitar que o envolvimento do público — por meio da democracia direta — acabe por provar que o individualismo é limitado e que a ação coletiva pode funcionar mais eficazmente do que os mercados.

É importante lembrar que os neoconservadores não rejeitam a representação política apenas porque a democracia é inevitável. Neoconservadores são políticos com um programa economicista. Portanto, para eles não faz sentido rejeitar a representação política *in totum*, mas faz sentido usar de propaganda como um meio para manter a democracia dentro de seus “parâmetros adequados”.

Bresser Pereira, como Fukoyama (1989), parece endossar a tese de que a democracia liberal é, ou deveria ser, a fronteira definitiva da evolução da sociedade. Esta é, entretanto, uma conclusão importante, dado o passado autoritário recente do regime brasileiro. Ao contrário da reforma do Decreto 200, a proposta de reforma administrativa do anos 90 é conduzida em um contexto de democracia liberal. O discurso conservador, portanto, tem que ser adaptado ao novo ambiente político para garantir que o contexto não se expanda além dos limites da democracia representativa. Bresser Pereira (1997) iguala controle social com democracia liberal ao insinuar de que não há alternativas entre a democracia representativa e os mandatos imperativos. Ele considera que, “no conceito de responsabilização já está implícita a recusa ao mandato imperativo” e que “o governante não é apenas responsável perante os eleitores; o é também perante a sua consciência” (Bresser Pereira, 1997:35). A Democracia representativa poderia ser perfeita, especialmente se fosse possível “contar com uma oposição vigorosa mas que lute dentro de um campo comum de interesses” (Bresser Pereira, 1997:36). O problema é que existem conflitos de interesses na sociedade brasileira e não se pode esperar que a oposição deixe de expressar estes conflitos.

O DESENVOLVIMENTO IDEOLÓGICO DA ESCOLHA PÚBLICA

Logo após ser eleito em 1994, o presidente Fernando Henrique Cardoso foi uma das primeiras lideranças mundiais a propor a implantação

de um mecanismo internacional para controlar os mercados financeiros. Naquele momento, a ênfase do discurso do presidente Fernando Henrique era o controle dos mercados para proteger as economias nacionais. Quatro anos depois, significativas mudanças podem ser identificadas em seu discurso. Durante o Fórum Econômico Mundial realizado em fevereiro de 1998 em Davos, Suíça, apenas algumas semanas depois da crise financeira que sacudiu a Ásia, o presidente Fernando Henrique argumentou que havia necessidade para a criação de condições para “o bom funcionamento” do mercado e para “aumentar a segurança dos operadores [financeiros]” (*O Estado de São Paulo*, 1998b:B5). Esta posição soou tímida quando comparada com aquela feita por George Soros, um conhecido “guru” dos mercados financeiros e mega-investidor, que dirigiu-se à audiência após o presidente Fernando Henrique na mesma reunião. Soros falou enfaticamente sobre a inerente instabilidade dos mercados financeiros, sobre a falácia dos mercados auto-reguladores, do fracasso do Banco Mundial e do FMI em fornecer as intervenções necessárias e da necessidade de se “voltar à prancheta de desenho, isto é, a Bretton Woods”. “Temos que tratar a estabilidade dos mercados financeiros como um objetivo de política pública”, disse Soros na ocasião. “O presidente Fernando Henrique, sentado ao lado de Soros, acompanhou sua exposição olhando para ele e, perto do final, várias vezes fez sinais de aprovação com a cabeça” (*O Estado de São Paulo*, 1998b:B5).

Não deixa de ser irônico o fato de um líder latino-americano “fazer sinais de aprovação” para um mega-investidor, especialmente quando este último se comporta como um líder mundial e o primeiro como um investidor financeiro. Este episódio ilustra o poderoso efeito da ideologia na construção dos discurso governamental. Enquanto o sistema econômico cresce em complexidade (Kouzmin, 1992), exigindo cada vez mais intervenção do Estado para proteger a “dinâmica capitalista do crescimento” (Habermas, 1987:350; Kaufmann, 1991), a ideologia do mercado parece cada vez mais forte nas mentes de muitos governantes, além do que seria necessário para a preservação da lógica do capitalismo.

A ideologia do mercado extrapolou as fronteiras da economia e invadiu a administração pública (Udehn, 1996; Kouzmin, Jarman and Korac-Kakabadse, 1997; Kouzmin and Korac-Kakabadse, 1997; Kouzmin, Leivesley and Korac-Kakabadse, 1997). O abismo entre a crescente necessidade por intervenção do Estado e a ideologia de mercado que predomina nos governos parece estar induzindo conservadores a desenvolver uma

nova estratégia para salvar a ideologia do mercado do total descrédito. Isto é particularmente notável no que se refere ao discurso sobre a administração gerencial.

A análise do discurso desenvolvida neste artigo mostra um padrão característico: a apologia da prática da administração gerencial substituindo a demonstração da validade dos argumentos da Escolha Pública. Seguindo um discurso tipicamente “pós-moderno” (Eagleton, 1996), a Nova Administração Pública é vendida como um instrumento técnico, descompromissado com todos os lados do espectro político e tendo como único objetivo servir aos interesses dos “clientes do Estado”. Em decorrência, consistindo em uma gramática deslocada do contexto real (Gouldner, 1974), a Nova Administração Pública se torna uma massa indiferenciada de idéias que são então moldadas em novos contornos: conservadores se tornam progressistas, neoliberais se tornam “centro-esquerda”, conflito ideológico se torna incapacidade cognitiva e assim por diante. O resultado é um enfraquecimento da teoria e seu divórcio da prática. Como mencionado na introdução, embora o discurso sobre a administração gerencial, como este é apresentado pelas autoridades brasileira, tenha explicações históricas conectadas ao contexto brasileiro, existem evidências que esta estratégia de disfarçar o racionalismo econômico na Nova Administração Pública não é uma propensão exclusivamente brasileira. Exemplos de países anglo-saxões indicam que o discurso sobre a administração gerencial, no seu novo perfil, já se tornou uma estratégia comum usada por conservadores para esconderem-se dentro dos regimes democráticos.

No Reino Unido, o “Novo” Trabalhismo mal pode ser diferenciado da “Velha” Nova Direita. Durante a campanha de 1997, o Partido Trabalhista inglês ofereceu o mesmo discurso de “controle fiscal apertado” que foi propagado pelos conservadores nos governos anteriores, embora três-quartos dos eleitores terem afirmado que desejavam “maiores gastos públicos mesmo que isto significasse aumento de impostos” (*The Economist*, 1997). No que se refere à glorificação das virtudes do setor privado, o governo trabalhista no Reino Unido está superando até mesmo os governos conservadores:

“Em seis de janeiro, o Professor Michael Barber, o assessor especial [do governo britânico] em educação, anunciou que empresas privadas seriam convidadas para administrar as escolas públicas “decadentes”. O discurso do Sr. Barber, na convenção anual da North England Education, horrorizou as lideranças dos governos

locais e os sindicatos dos professores — especialmente quando ele elogiou dois esquemas americanos nos quais [a administração das] escolas foi assumida por um fabricante de sabão e uma empresa de consultoria. (...) [C]omo o Sr. Barber fez claro pela primeira vez, as empresas privadas seriam aceitas na administração efetiva das escolas e não apenas no fornecimento de serviços de apoio” (*The Economist*, 1998:49).

O entusiasmo pelo setor privado também não tem sido uma propensão exclusiva do Partido Trabalhista inglês. Na Austrália, nos anos 80 e 90, e também na Nova Zelândia, partidos trabalhistas (social-democráticos) têm sido, paradoxalmente, fortes defensores de reformas governamentais voltadas para o mercado (Dixon e Kouzmin, 1994a; 1994b; Kouzmin e Korac-Kakabadse, 1997; Kouzmin, Leivesley e Korac-Kakabadse, 1997).

Enquanto que o foco do aperfeiçoamento administrativo na Austrália, como em outros países, tem sido em técnicas financeiras e de planejamento com a utilização de tecnologia da informação, a essência desta reestruturação tem sido a de reorientar o “negócio” do setor público de forma que não mais sirva ao Estado do Bem Estar Social, mas sim um Estado que clama como seu principal objetivo dar apoio a uma economia competitiva global. Além do mais, a mudança substituiu a idéia do serviço público por uma de gerenciamento; a imagem do servidor público passou a ser uma de “criador de riqueza pública”. A Nova Administração Pública produziu uma fórmula cultural focada no *controle*, derivada de “sua visão de reforma racionalista, focada em resultados mensuráveis e gerencialista” (Sinclair, 1989:393).

Isto fica evidente da observação da atual corrente economicista que vem caracterizando a autoridade administrativa e a presente teoria e prática administrativa dominada por variações do racionalismo econômico tais como: privatizações, terceirização, reengenharia e *downsizing*. Ao invés de vermos a teoria de administração finalmente chegando a um acordo com sua tendência a expressão ideológica (Kouzmin, 1980a; 1980b), grande parte de legitimidade da atual administração pública depende amplamente da expansão da sua tendência ideológica que resulta da “supremacia” que metáforas economicistas exercem sobre a administração. Tanto este é o caso, que pode-se dizer que as agendas administrativas das organizações de setores públicos de países anglo-saxões foram mesmo seqüestradas intelectualmente por uma cepa virulenta da ciência positivista — ou seja, o racionalismo econômico e sua expressão gerencialista — a Nova Administração Pública.

Neste contexto, a ação organizacional e administrativa são dirigidas a resultados gerenciais de uma forma puramente funcionalista. Teóricos funcionalistas argumentam que estas formas são tanto indispensáveis como inevitáveis, uma vez que estes se percebem limitados pelo tamanho da organização, sua natureza tecnológica, sua configuração horizontal e vertical e a necessidade de gerenciar o “negócio do gerenciamento” (Kouzman, 1980a; 1980b). Dentro da perspectiva funcionalista, atores adotam uma forma específica de discurso que fala da necessidade de regulação, ordem, integração e estabilidade (Wilson, 1975). As metáforas da “máquina” e do “organismo” estruturam modos de abordagem do fenômeno organizacional. O papel do gerente é determinado em termos de um engenheiro “estrutural” e “social”. As estruturas e práticas nas organizações são consideradas como meios racionais e objetivos para o alcance de objetivos organizacionais e sociais altamente valorizados, independentemente das questões de estrutura, dominação ou controle na sociedade mais ampla. Estas estruturas e práticas são consideradas princípios universais de uma ação organizada global. As perspectivas organizacionais funcionalistas e economicistas pressupõem um papel passivo para os empregados e um ativo para os gerentes. O papel dos primeiros é determinado pelos segundos.

Um crescente número de acadêmicos e praticantes reconhecem que esta herança funcionalista, agora também economicista, não corresponde à realidade empírica. Esta perspectiva também não se adapta bem aos cânones da democracia participativa (Urban 1978; 1982; Thompson, 1981; Rosenthal, Hart e Kouzman, 1991). Existe na teoria da Escolha Pública pelo menos uma vertente de anti-idealismo e de profunda suspeita da democracia. Riker (1982), por exemplo, deriva uma conclusão conservadora, afirmando que a democracia populista não pode sobreviver às afirmações feitas por ela, ou seja, de que a vontade do povo deve ser soberana. Riker (1982) declara: o que as pessoas querem não pode ser simplesmente políticas sociais porque *nós não sabemos e não podemos* saber o que as pessoas querem (Riker, 1982:238; itálicos dos autores). A única alternativa de Riker é o liberalismo, uma forma de democracia pesadamente manipulada e com regras para prevenir “a tirania da maioria” (McLean, 1987:187).

Os limites da Nova Administração Pública em um contexto de demandas crescentes pelo reconhecimento dos custos sociais impostos a muitos atores, tem levado os ideólogos do neoliberalismo a construir um discurso com o objetivo de esconder a sua agenda essencialmente conservadora. Mas existem outras questões envolvidas. O “conservadorismo dis-

farçado” é como uma máscara de carnaval: dependendo da qualidade de sua fabricação, ela pode disfarçar mais ou menos, mas sempre esconde alguma por trás. Como observou Habermas (1984), o papel da ideologia é evitar o “discurso prático”— isto é, o contexto comunicativo no qual normas e instituições são legitimadas (Freitag e Rouanet, 1993). Portanto, a supressão do discurso prático e a exclusão de alguns temas do debate público são ainda mais relevantes do que o conteúdo do discurso ideológico. Como argumenta Habermas, no limite, certos temas são banidos para o inconsciente; esta situação requer um “discurso terapêutico” para trazer de volta certos temas para o debate público (Freitag e Rouanet, 1993).

No caso do discurso sobre a administração gerencial construído pelas autoridades brasileiras, alguns temas — embora não totalmente banidos para o inconsciente — tem sido completamente negligenciados, como é a questão do papel da reforma do Estado na diminuição da desigualdade no Brasil (Andrews, Comini e Vieira, 1997). Apesar da extrema necessidade de que este problema seja enfrentado, autoridades brasileiras, nos últimos cem anos, por motivos aparentemente diversos, mas no final, semelhantes, tem evitado o debate sobre a questão (Lacerda, 1997). Uma vez que “o capitalismo desenvolvido balança entre as políticas contrárias do ‘poder de auto-cura do mercado’ e o intervencionismo do Estado” (Habermas, 1987:385), o avanço deste debate só pode ser alcançado restabelecendo-se as condições contextuais para o “discurso prático”, isto é, a construção comunicativa de normas e regras, inclusive aquelas que devem legitimar o papel do Estado e os objetivos da reforma do Estado.

E o quão legítima é a propagação da idéia de que o desempenho inadequado do Estado torna “auto-evidente” que os servidores públicos devem buscar a abordagem gerencialista voltada para resultados, fazendo uso de princípios e práticas da administração do setor privado? Esta visão gerencialista é a que agora domina a administração pública na Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido, Canadá e Estados Unidos (Lane, 1985; Dixon, 1998; Ingraham e Peters, 1988; Pollitt, 1990; Mascarenhas, 1993; Peters, 1994; Caiden, 1994; Dixon e Kouzmin, 1994a; 1994b; Kouzmin, Dixon and Wilson, 1995).

A ideologia conservadora da economia neoclássica ressalta a ligação entre a eficiência pública e a habilidade, autoridade e responsabilidade gerencial por meio da adoção de princípios e práticas gerencialistas (como o planejamento estratégico, atendimento ao consumidor, garantia de qualidade, administração por resultados, administração de riscos e mesmo o método de contabilidade das “partidas dobradas”) (Golembiewski and

Kuhnert, 1994; Hensher, 1986), criando o que Adams e Ingersoll (1990:285) descrevem como o “meta-mito gerencial”.

A teoria neoclássica da Escolha Pública adquiriu um desgosto *benthamiano* pelo setor público (Bentham [1789] 1970), que é constantemente posto sob suspeita de ser ineficiente, desperdiçador e, portanto, incapaz de dar valor ao dinheiro, porque a ausência de qualquer mecanismo disciplinador permite o comportamento predador (*rent-seeking*) de burocratas (Tullock and Eller, 1994), de seus clientes e dos políticos que os governam, chegando até mesmo a adotar um estilo maquiavélico (Gilman et al, 1993; Terrel, 1993).

Como Dixon, Kouzmin e Korac-Kakabadse (1997) argumentam, a preocupação dos economistas conservadores é quanto ao “oportunismo” na administração pública criado devido às incertezas que fazem os contratos incompletos ou porque os “principais” não podem monitorar de forma eficaz o comportamento de seus “agentes”, que não possuem os mesmos interesses e que retêm informações a que os primeiros não têm acesso. Sob a influência desta ideologia, agências públicas são conceptualizadas como organizações amorfas, instrumentais, racionais-legais de organizações hierárquicas administradas por servidores racionais e movidos por auto-interesse que, de acordo com Tullock (1965:29-30), podem ser normalmente tratados “(...) como se motivados pelo egoísmo”. Estes servidores, descendentes do arquétipo do burocrata tradicional (Gregory, 1991: 307-8), seriam motivados pelo desejo de maximizar suas funções-utilidade (Downs, 1967; Niskanen, 1973).

Mais uma vez, Dixon, Kouzmin e Korac-Kakabadse (1997) argumentam que o resultado do raciocínio da Escolha Pública é a crença de que existe uma tendência inerente dos burocratas públicos a serem manipuladores, ou até mesmo corruptos, por distorcerem informações dirigidas aos escalões superiores, por tomarem decisões e por implementarem políticas de tal forma a promover seus próprios interesses (Downs, 1967:77-78), o que significa em última instância maximizar o tamanho se suas agências (Tullock, 1976:26-35) em termos de pessoal (Noll e Fiorina, 1979), orçamentos (Niskanen, 1973:22-23; 1994; Conybeare, 1984) ou orçamentos discricionários (definido como a diferença entre o orçamento recebido e o custo mínimo de produção de serviços requeridos) (Niskanen, 1975). Isto cria uma burocracia que está perpetuamente se expandindo e que requer uma estrutura baseada na autoridade hierárquica (Hayek, 1960; von Mises, 1944), regida por normas racionais, que são consideradas legítimas por todos os membros da burocracia, de forma a alcançar a cooperação

(Downs, 1967:162), muito embora a capacidade para o controle vindo de cima diminui na medida em que o tamanho da burocracia aumenta, até o ponto onde grandes organizações não podem mais ser totalmente controladas ou mesmo coordenadas (Downs, 1967:143; Breton e Wintrobe, 1975). O fracasso da burocracia seria, portanto, inevitável; sendo que a solução burocrática geralmente é, de acordo com Perlman (1976:76), “criar um outro *bureau* para controlar aqueles que caíram em pecado. *Bureaux* se empilham sobre *bureau* e a burocracia vai crescendo”.

CONCLUSÕES

O racionalismo econômico pode ser considerado como a nova base ideológica da globalização, o que levanta questões importantes para os setores políticos de orientação progressista e, especialmente, para os pós-modernistas que tendem a racionalizar o fracasso das “grandes narrativas” da “Velha Esquerda” ou a negar a possibilidade de emergência de “grandes narrativas” da “Nova Direita”. Os proponentes do racionalismo econômico e das privatizações, na América Latina assim como em outros países, devem ser confrontados com questões relativas à ideologia. O que é central para grande parte do debate sobre reformas do Estado ou “re-invenções” é a extensão na qual o paradigma do racionalismo econômico e a concepção centrada no mercado — presumida de caracterizar as sociedades industriais (Ramos, 1981) — dominam o pensamento sobre a natureza e o papel crescentemente complexo dos setores públicos.

“O poder do capital é agora tão familiar, tão subliminarmente onipotente e onipresente, que até mesmo grandes setores na “esquerda” política conseguiram torná-lo natural” (Eagleton, 1996:23). O veículo para este estado de coisas se deve em grande parte ao discurso pós-moderno, que prega a falência política da esquerda e, ao fazer isto, facilita ainda mais o desenvolvimento da “metáfora econômica da vida intelectual [Anglo-americana], aderindo aos referenciais conceituais de seus mestres” (Eagleton, 1996:5) — isto é, permanecendo em silêncio sobre a necessidade de fazer mais do que apenas substituir as políticas sintonizadas com classe, ideologia e mudança radical com questões de diferença e políticas da identidade.

“Os tópicos preferidos do pós-modernismo são, de fato, entre outras coisas, *substitutivos* (Eagleton, 1996:22), ou seja, metafóricos, fornecendo uma gramática política fora de contexto (Gouldner, 1974). Se,

como foi sugerido por Gouldner (1974:388), só quando se compreende o problema das metáforas na ideologia se torna possível compreender a impressionante divergência nas políticas radicais, então poderá ser o caso de que políticas neoliberais estariam reinventando formas de subordinação econômica e política por meio de agilidade discursiva.

“Deve ser uma situação embaraçosa para o pós-modernismo o fato de que assim que este descartou os conceitos de ideologia, sujeitos coletivos e transformações históricas, tais manifestações políticas explodiram onde eram menos esperadas” [Europa Oriental, Iugoslávia, globalização econômica] (Eagleton, 1996:43). Algum constrangimento também deve ser creditado aos conservadores que fazem uso de subterfúgios, retóricas ou metáforas para a propaganda economicista.

O discurso conservador, que impõe a administração gerencial como a única alternativa para o fracasso do governo, está trincada. Esta fratura pode permitir agora expor as limitações da Escolha Pública. Se assim não for, países latino-americanos e o Brasil, em particular, devem enfrentar o pior do sofrimento imposto pela agenda neoconservadora. Não deve ser minimizado o risco de que o início do século XXI repita a crise da “década perdida” dos anos 80 na América Latina.

Portanto, mais do que retórica, o “conservadorismo disfarçado” representa um perigo real. Como Oliveira (1995:28) alertou, em um seminário realizado pouco antes das eleições presidenciais de 1994, o “conservadorismo disfarçado” tem sérias conseqüências:

“A aura de progressistas com que uma parte dos intelectuais se vestia no Brasil, que já nos incomodava, pode, agora, se jogada fora.(...) A candidatura do senador Fernando Henrique Cardoso legitimou a direitização dessa intelectualidade. Essa perda não é sem importância para os movimentos populares, num país com as desigualdades que o Brasil tem. Pois não há verdadeira mudança social sem pensamento progressista”.

AGRADECIMENTOS

Os autores são gratos a Maria Inês Barreto, Celina Souza, Robert Letcher e Gary Marshall pelos comentários pertinentes em uma versão anterior deste artigo. Todavia, a responsabilidade por eventuais erros ou significativas omissões são exclusivamente dos autores. Os autores agradecem o apoio financeiro do CNPq e da CAPES, fornecido por meio do Programa de Apoio à Formação de

Recursos Humanos para o Desenvolvimento da Reforma do Estado, desenvolvido pela Fundação Instituto de Administração (FIA), Faculdade de Economia Administração e Contabilidade (FEA), Universidade de São Paulo (USP).

CHRISTINA W. ANDREWS é pesquisadora da Fundação Instituto de Administração, ligada ao Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo (USP) e pós-graduanda da Programa de Pós-Graduação em Administração (FEA/USP).

ALEXANDER KOUZMIN é professor Titular em Administração, Escola de Administração, Universidade de Western Sydney-Nepean, Austrália. É fundador e editor do *Journal of Contingencies and Crisis Management*, participando também de comitês editoriais de diversas publicações acadêmicas internacionais

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMS, G.B. and Ingersoll, V.H. (1990), 'Culture, Technical Rationality and Organizational Culture'. *American Review of Public Administration*, Volume 20, Number 4, December, pp. 285-302.
- ANDERSON, P. (1995) "Balanço do Neoliberalismo". in E. Sader e P. Gentili (ed.) *Pós-Neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. São Paulo, Paz e Terra, pp. 9-23.
- ANDREWS, C., Comini, G. and Vieira, E.H. (1997) "The Administrative Reform of the Brazilian Governmental Apparatus: A Critical Analysis". Paper presented at the Second International Research Symposium on Public Services Management, Birmingham, 11-12 September, pp. 1-19.
- BENTHAM, J. (1789/1970) *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. London, Athlone.
- BRESSER PEREIRA, L.C. (1996a) "Reconstruindo um Novo Estado na América Latina". Palestra proferida no seminário "Os Novos Caminhos da América Latina: Estado, Mercado e Equidade". Banco Interamericano de Desenvolvimento /Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (BID/PNUD), Montevideo.
- BRESSER PEREIRA, L.C. (1996b) *Economic Crisis and State Reform in Brazil: Toward a New Interpretation of Latin America*. Boulder, Lynne Rienner.
- BRESSER PEREIRA, L.C. (1997), "A Reforma do Estado nos Anos 1990: Lógica e Mecanismos de Controle". Trabalho apresentado na segunda reunião do círculo de Montivideo, Barcelona, 25-26 abril.
- BRETON, A. and Wintrobe, R. (1975) *The Logic of Bureaucratic Control*. Cambridge University Press.
- CAIDEN, G. E. (1994) "Management 2000". *International Journal of Public Administration*, Volume 17, Numbers 3-4, March-April, pp. 757-776.
- COLEMAN, F.M. (1977) *Hobbes and America: Exploring the Constitutional Foundations*. University of Toronto Press.

- CONYBEARE, J. (1984) "Bureaucracy, Monopoly and Competition: A Critical Analysis of the Budget-Maximizing Model of Bureaucracy". *American Journal of Political Science*, Volume 28, Number 3, September, pp. 479-502.
- DIXON, J. (1988) "The Changing Nature of Public Administration in Australia". *Public Personnel Management*, Volume 17, Number 2, pp. 231-236.
- DIXON, J. and Kouzmin, A. (1994a) "Management Innovations for Improving Governance: Changes and Trends". in "Australian Public Administration and Finance", *Asian Review of Public Administration*, Volume 6, Numbers 1-2, pp. 33-91.
- DIXON, J. and Kouzmin, A. (1994b) "The Commercialization of the Australian Public Sector: Competence, Elitism or Default in Management Education?". *The International Journal of Public Sector Management*, Volume 7, Number 6, pp. 52-72.
- DIXON, J., Kouzmin, A. and Korac-Kakabadse, N. (1997) "Managerialism - Something Old, Something Borrowed, Little New: Economic Prescription Versus Effective Organizational Change in Public Agencies". Paper presented at The Second International Research Symposium on Public Services Management, Aston Business School, Birmingham, September, pp. 1-19.
- DOWNES, A. (1967) *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown.
- EAGLETON, T. (1996) *The Illusions of Post-Modernism*. Oxford, Blackwell Publishers.
- EVANS, P. (1993) "O Estado como problema e solução". *Lua Nova* n.o 28-29, pp. 107-157.
- FERLIE, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. and Pettigrew, A. (1996) *The New Public Management in Action*. Oxford University Press.
- Folha de S. Paulo* (1997a) "As privatizações do setor energético". 20 de novembro, pp. 1-14.
- Folha de S. Paulo* (1997b) "Vendas renderam US\$23,7". 20 de novembro, pp. 1-14.
- Folha de S. Paulo* (1997c) "CPFL é vendida com ágio de 70 por cento". 6 de novembro, p. 1-1.
- FREITAG, B. and Rouanet, S.P. (1993) "Introdução" a B. Freitag e S.P. Rouanet (org) *Habermas*. São Paulo, Ática, pp. 9-67.
- FUKOYAMA, F. (1989) "The End of History?" *The National Interest*. Volume 16, Summer, pp. 3-18.
- GILMAN, S.C., Stupak, R. Jr, and Collier, T.J. Jr (1993) "Machiavelli Re-Invented: Integrity, Power, and Democratic Responsibility". *Public Manager*, Volume 22, Number 3, Fall, pp. 24-26.
- GOLEMBIEWSKI, R.T. and Kuhnert, K.W. (1994) "Barnard on Authority and Zones of Indifference: Towards Perspectives on the Decline of Managerialism". *International Journal of Public Administration*, Volume 17, Number 6, pp. 595-615.
- GOULDNER, A.W. (1974) "The Metaphoricality of Marxism and the Context-Free Grammar of Socialism". *Theory and Society: Renewal and Critique in Social Theory*, Volume 1, Number 4, Winter, pp. 387-414.
- GREGORY, R.J. (1991) "The Attitudes of Senior Public Servants in Australia and New Zealand: Administrative Reform and Technocratic Consequences". *Governance*, Volume 4, Number 3, July, pp. 295-331.
- HABERMAS, J. (1984) *The Theory of Communicative Action, Volume 1: Reason and the Rationalization of Society*, Boston, Beacon Press.
- HABERMAS, J. (1987) *The Theory of Communicative Action, Volume 2: Lifeworld and System - A Critique of Functionalist Reason* Boston, Beacon Press.
- HAYEK, F. (1960) *The Constitution of Liberty*. London, Routledge.
- HENSHER, D.A. (1986) "Privatization: An Interpretive Essay". *Australian Economic Papers*, Volume 25, Number 4, December, pp. 147-174.
- INGRAHAM, P.W. and Peters, B.G. (1988). "The Conundrum of Reform: A Comparative Analysis". *Review of Public Personnel Administration*, Volume 8, Number 3, pp. 3-16.

- KAUFMANN, F.X. (1991) "Introduction: Issues and Context". in Kaufmann, F.X. (ed.) *The Public Sector: Challenge for Coordination and Learning*. Berlin, Walter de Gruyter, pp. 3-28.
- KOUZMIN, A. (1980a) "Control in Organizational Analysis: The Lost Politics". in Dunkerley, D. and Salaman, G. (eds.), *1979 International Yearbook of Organizational Studies*. London, Routledge and Kegan Paul, pp. 56-89.
- KOUZMIN, A. (1980b) "Control and Organization: Towards a Reflexive Analysis". in Boreham P. and Dow, G. (eds.), *Work and Inequality: Ideology and Control in the Capitalist Labour Process* (Volume 2). Melbourne, Macmillan, pp. 130-162.
- KOUZMIN, A. and Korac-Kakabadse, N. (1997) "From Phobias and Ideological Prescription: Towards Multiple Models in Transformation Management for Socialist Economies in Transition". *Administration and Society*, Volume 29, Number 2, May, pp. 139-188.
- KOUZMIN, A., (1992) "Review Essay - The Public Sector: Challenge for Co-ordinating and Learning" [(Kaufmann, F.X. (ed.)) Berlin, Walter de Gruyter, 1991], *International Review of Administrative Sciences*, Volume 58, Number 3, September, pp. 438-444.
- KOUZMIN, A., Dixon and Wilson, J., (1995) "Commercializing 'Washminster' in Australia: What Lessons?". *Public Money and Management*, Volume 15, Number 1, pp. 1-8.
- KOUZMIN, A., Jarman, A.M.G. and Korac-Kakabadse, N. (1997) "From 'Comparative' Administration to Economic Globalization: 'Balkanizing', 'Pluralizing' or Transferring the Academic Imperialism of Public Administration?" Paper presented at the 1997 National Conference of the American Society of Public Administration, Philadelphia, June, pp. 1-27.
- KOUZMIN, A., Leivesley, R. and Korac-Kakabadse, N. (1997) "From Managerialism and Economic Rationalism: Towards 'Re-Inventing' Economic Ideology and Administrative Diversity". *Administrative Theory and Praxis*, Volume 19, Number 1, April, pp. 19-42.
- LACERDA, A.C. de (1997) "O Real e a distribuição de renda". *O Estado de São Paulo*, 4 de outubro, (Caderno de Economia e Negócios), p. B2.
- LANE, J.E. (1985) *Stare and Market: The Politics of the Public and the Private*. London, Edward Elgar.
- MASCARENHAS, R. (1993) "Building of an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand". *Public Administration Review*, Volume 53, Number 4, July-August, pp. 319-328.
- MCLEAN, I., (1987) *Public Choice*. Oxford, Blackwell.
- NISKANEN, W. (1971) *Bureacracy and Representative Government*. New York, Aldine-Atherton.
- NISKANEN, W.A. (1973) *Bureacracy: Servant or Master*. Institute of Economic Affairs, London.
- NISKANEN, W.A. (1975) "Bureaucrats and Politicians". *Journal of Law and Economics*, Volume 18, Number 3, December, pp. 617-643.
- NOLL, R.G. and Fiorina, M.P. (1979) "Voters, Bureaucrats and Legislators: A Rational Perspective on the Growth of Bureacracy". *Journal of Public Economics*, Volume 9, Number 3, pp. 239-254.
- O Estado de São Paulo* (1998a) "O papel da Aneel é proteger o consumidor". 10 de janeiro, p. B2.
- O Estado de São Paulo* (1998b) "FHC e Soros pedem mais controle para mercados". 1º de fevereiro, p.B5.
- OLIVEIRA, F. de (1995) "Neoliberalismo à brasileira". in Sader, E. and Gentili, P. (Eds.), *Pós-Neoliberalismo: As Política Sociais e o Estado Democrático*. São Paulo, Paz e Terra, pp. 24-28.

- OSBORNE, D. and Gaebler, T. (1992) *Re-inventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Addison-Wesley.
- PERLMAN, M. (1976) "Party Politics and Bureaucracy in Economic Policy". in Tullock, G. (ed.) *The Vote Motive: An Essay in the Economics of Politics, With Applications to the British Economy*. Institute of Economic Affairs, London, pp. 59-79.
- PETERS, B.G. (1994) "Managing the Hollow State". *International Journal of Public Administration*, Volume 17, Numbers 3-4, March-April, pp. 739-756.
- PINHEIRO, A.C. and Giambiagi, F. (1994) "Brazilian Privatization in the 1990s". *World Development*, Volume 22, Number 5, pp. 737-753.
- POLLITT, C. (1990) *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford, Blackwell.
- PORTELLA FILHO, P. (1994) "O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington". *Lua Nova*, Volume 32, pp. 101-131.
- Presidência da República (1995) *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado*. Câmara da Reforma do Estado, Brasília.
- PRZEWORSKI, A. (1993a) "A falácia neoliberal". *Lua Nova*, n.o 28/29, pp. 209-225.
- PRZEWORSKI, A. (1993b) "Economic Reforms, Public Opinion and Political Institutions: Poland in the Eastern European Perspective". in Bresser Pereira, L.C., Maravall, J.M. and Przeworski, A. (eds.) *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democrat Approach*, Cambridge University Press, pp. 132-198.
- RAMOS, A.Guerreiro (1981) *The New Science of Organizations: A Re-conceptualization of the Wealth of Nations*, University of Toronto Press.
- RIKER, W.H., (1982) *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. San Francisco, W.H. Freeman.
- ROSENTHAL, U., Hart, P. and Kouzmin, A., (1991) "The Bureau-Politics of Crisis Management". *Public Administration*, Volume 69, Number 2, Summer, pp. 211-233.
- ROWLANDS, D. (1990) "Privatization and Managerial Ideology". in Kouzmin, A. and Scott, N. (eds.) *Dynamics in Australian Public Management: Selected Essays*. Melbourne, Macmillan, pp. 248-268.
- SCHWARTZMAN, S. (1984) "A abertura política e a dignificação da função pública". *Revista do Serviço Público*, Volume 2, pp. 43-58.
- SINCLAIR, A., (1989) "Public Sector Culture: Managerialism or Multi-culturalism". *Australian Journal of Public Administration*, Volume 48, Number 4, pp. 378-386.
- TAVARES DE ALMEIDA, Maria Hermínia (1989) Prefácio de A. Przeworski, *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo, Companhia das Letras, pp. 7-10.
- TERRELL, K. (1993) "Public-Private Wage Differentials in Haiti: Do Public Servants Earn a Rent?". *Journal of Development Economics*, Volume 12, Number 2, December, pp. 293-314.
- The Economist* (1997) "After the Landslide: What Voters Really, Really Want From Tony Blair". 3-9 May, pp. 47-48.
- The Economist* (1998) "Labour's Learning". 10-16 January, p. 49.
- THOMPSON, E. (1981) "The Washminister [sic] Mutation". in Weller, P. and Jaensch, D. (eds.) *Responsible Government in Australia* Victoria, Drummond, pp. 32-40.
- TULLOCK, G. (1965) *The Politics of Bureaucracy*. Washington, Public Affairs Press.
- TULLOCK, G. (1976) *The Vote Motive: An Essay in the Economics of Politics, with Applications to the British Economy*. London, Institute of Economic Affairs.
- TULLOCK, G. and Eller, K. (1994) *Rent Seeking*. London, Edward Elgar.
- UDEHN, L. (1996) *The Limits of Public Choice: A Sociological Critique of the Economic Theory of Politics*. London, Routledge.
- URBAN, M.E., (1978) "Bureaucracy, Contradiction and Ideology in Two Societies". *Administration and Society*, Volume 10, Number 1, May, pp. 49-85.
- URBAN, M.E., (1982) *The Ideology of Administration: American and Soviet Cases*. Albany, SUNY Press.

- VON MISES, L. (1944), *Bureaucracy*. New Haven, Yale University Press.
- WILSON, H. (1975) "Complexity as a Theoretical Problem: Wider Perspectives in Political Theory". in La Porte T.R. (ed.), *Organized Social Complexity: Challenge to Politics and Policy*. New Jersey, Princeton University Press, pp. 281-331.
- WOLIN, S. (1960) "The Age of Organization and the Sublimation of Politics". in Wolin, S. (ed.), *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*. Boston, Little Brown, pp. 375-399.

**O DISCURSO DA NOVA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

CHRISTINA W. ANDREWS E ALEXANDER KOUZMIN

O artigo faz uma análise crítica da estratégia de reforma do Estado defendida, no artigo publicado nesta edição de *Lua Nova*, por Luiz Carlos Bresser Pereira.

**THE DISCOURSE OF THE NEW
PUBLIC ADMINISTRATION**

The paper submits to a critical analysis the strategy for the reform of the state put forward by Luiz Carlos Bresser Pereira in the paper published in this issue of Lua Nova.