

**A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ENTRE O LOCAL E O GLOBAL:
CONDICIONANTES EXTERNOS DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL¹****Rômulo Carvalho Cristaldo²****Paulo Everton Mota Simões³****Adriana Almeida Cristaldo⁴****Thiago Chagas Silva Santos⁵**<http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.429.136437>**RESUMO**

Os processos transfronteiriços, internacionais e globais assumem um papel cada vez mais central na conformação das sociedades singulares contemporâneas. Mesmo o Estado e seus modos de gestão, tradicionalmente concebidos como repositórios das instituições de ordenamento nacional, não permanecem imunes à crescente integração político-cultural que caracteriza o novo milênio e a atual fase do capitalismo global, marcada por avanços e retrocessos, assimetrias e reconfigurações institucionais. Este estudo examina as interfaces entre a administração pública e os processos internacionais, partindo da premissa de que esse subcampo permanece relativamente inexplorado na academia brasileira, sobretudo nas perspectivas de administração, políticas públicas e gestão pública. O enquadramento teórico desse trabalho envolve análise de sistema-mundo, teoria crítica da governança e da administração pública, por intermédio de uma metodologia hipotético-dedutiva, com revisão narrativa de literatura e análise de documentos. Inicialmente, discute-se a integração do Estado à economia-mundo capitalista, evidenciando pontos de interseção e tensão entre essas instâncias institucionais. Em seguida, argumenta-se que os processos de governança articulam,

1/28

¹ Submetido em: 26/10/2023; resubmetido em: 14/01/2024; aceito em: 18/02/2025. Editor responsável: Cláudia V. Viegas.

² Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD); Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia (FACE); Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap); Dourados – MS (Brasil); <https://orcid.org/0000-0001-6073-6413>; romulocristaldo@gmail.com.

³ Universidade Federal de Alagoas (UFGD), Campus de Arapiraca; Arapiraca – AL (Brasil); <https://orcid.org/0000-0002-2031-8660>; paulo.simoese@arapiraca.ufal.br.

⁴ Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD); Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap); Dourados – MS (Brasil); <https://orcid.org/0009-0003-8536-3061>; adrianaalmeida@ufgd.edu.br.

⁵ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA), Campus de Salvador; Salvador – BA (Brasil); <https://orcid.org/0000-0002-4948-6414>; thiago.santos@ifba.edu.br.



de um lado, a atuação de organizações internacionais e, de outro, as dinâmicas da administração pública nacional. Por fim, analisa-se a difusão da Nova Administração Pública (NAP) no Brasil como fenômeno decorrente de dinâmicas internacionais. A principal contribuição deste trabalho reside na construção de um vínculo teórico-epistêmico entre o local e o global no que concerne à conformação dos processos de gestão estatal.

Palavras-chave: Análise de Sistema-Mundo. Governança Global. Governança Pública. Nova Administração Pública.

PUBLIC ADMINISTRATION BETWEEN THE LOCAL AND THE GLOBAL: EXTERNAL DETERMINANTS OF STATE REFORM IN BRAZIL

ABSTRACT

Cross-border, international, and global processes play an increasingly central role in shaping contemporary societies. Even the state and its modes of governance, traditionally conceived as the repository of national regulatory institutions, are not immune to the growing political and cultural integration that characterizes the new millennium and the current phase of global capitalism—marked by advances and setbacks, asymmetries, and institutional reconfigurations. This study examines the intersections between public administration and international processes, based on the premise that this subfield remains relatively underexplored in Brazilian academia, particularly from the perspectives of administration, public policy, and public management. The theoretical framework of this study encompasses world-systems analysis, critical theory of governance, and public administration, employing a hypothetical-deductive methodology that includes a narrative literature review and document analysis. Initially, the discussion focuses on the state's integration into the capitalist world economy, highlighting points of intersection and tension between these institutional spheres. Subsequently, it is argued that governance processes involve, on the one hand, the actions of international organizations and, on the other, the dynamics of national public administration. Finally, the diffusion of New Public Management (NPM) in Brazil is analyzed as a phenomenon resulting from international dynamics. The main contribution of this study lies in establishing a theoretical-epistemic link between the local and the global in relation to the configuration of state management processes. **Keywords:** World-Systems Analysis. Global Governance. Public Governance. New Public Management.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ENTRE LO LOCAL Y LO GLOBAL: CONDICIONANTES EXTERNOS DE LA REFORMA DEL ESTADO EN BRASIL

RESUMEN

Los procesos transfronterizos, internacionales y globales desempeñan un papel cada vez más central en la configuración de las sociedades contemporáneas. Incluso el Estado y sus modos de gestión, tradicionalmente concebidos como el repositorio de las instituciones de ordenamiento nacional, no permanecen inmunes a la creciente integración político-cultural que caracteriza el nuevo milenio y la fase actual del capitalismo global, marcada por avances y retrocesos, asimetrías y reconfiguraciones institucionales. Este estudio examina las interacciones entre la administración pública y los procesos internacionales, partiendo de la premisa de que este subcampo sigue siendo relativamente inexplorado en la academia brasileña, particularmente desde las perspectivas de la administración, las políticas públicas y la gestión pública. El marco teórico de este estudio abarca el análisis del sistema-mundo, la teoría crítica

de la gobernanza y la administración pública, empleando una metodología hipotético-deductiva que incluye una revisión narrativa de la literatura y el análisis de documentos. En primer lugar, se analiza la integración del Estado en la economía-mundo capitalista, destacando puntos de intersección y tensión entre estas instancias institucionales. Posteriormente, se argumenta que los procesos de gobernanza articulan, por un lado, la actuación de organizaciones internacionales y, por otro, las dinámicas de la administración pública nacional. Finalmente, se examina la difusión de la Nueva Gestión Pública (NGP) en Brasil como un fenómeno resultante de dinámicas internacionales. La principal contribución de este estudio radica en la construcción de un vínculo teórico-epistémico entre lo local y lo global en relación con la configuración de los procesos de gestión estatal.

Palabras clave: Análisis del Sistema-Mundo. Gobernanza Global. Gobernanza Pública. Nueva Gestión Pública.

INTRODUÇÃO

No âmbito do sistema-mundo capitalista vicejam fenômenos e processos sociais que, embora operem numa escala espacial ampla (regional, continental, mundial etc.), influenciam e se materializam em nível e escala local (Pereira & Xerri, 2020). Se, de um lado, diplomacia oficial, internacionalização de capital, cooperação não-governamental, ajuda internacional, finança global, ou organismos internacionais e multilaterais, se apresentam como dinâmicas sociais de largo alcance, em termos práticos suas lógicas e especificidades influenciam e interferem nos aspectos mais triviais da administração estatal, como regulação, orçamento, contratação ou capacitação de pessoal (Dolowitz & Marsh, 2000). Tal articulação pode ser observada na formação e implementação de políticas públicas (Faria, 2018), práticas de *accountability*, sustentabilidade (Simões, 2020) e racionalização gerencial (Cristaldo, 2022), gestão para o desenvolvimento (Kraychete & Echavarría, 2020), governança da cooperação internacional (Simões, 2020), enfim, em um rol de processos concernentes à gestão do Estado.

Há uma crescente percepção de que os padrões da administração pública se encontram em diálogo com, ou surgem como extensões ou reações a, processos transfronteiriços, supranacionais ou globais. Isso se manifesta tanto na literatura dedicada à transferência de competências em políticas públicas (Stone, Oliveira, & Pal, 2020) como no debate acerca das formas clássicas e contemporâneas de dependência (Oliveira, 2021).

Não por acaso, pode-se observar cada vez mais exemplos de estudos que versam sobre áreas de sobreposição entre a administração pública e dinâmicas internacionais, como acerca da influência da comunidade de negócios e sociedade civil organizada na formação de políticas de comércio exterior (Oliveira & Milani, 2012), sobre organizações intergovernamentais (Tude,

3/28

2013), política externa como um tipo de política pública (Reimberg & Andrade, 2020), entre outros. No entanto, é justo afirmar que esse é um campo ainda embrionário de investigação.

Um caso no qual se percebem processos de administração pública e gestão do Estado sob influência de dinâmicas internacionais é o da reforma gerencial do Estado brasileiro. Apensada como parte do programa de modernização na Presidência de Fernando Henrique Cardoso (FHC) na década de 1990, sob responsabilidade do Ministério de Administração Pública e Reforma do Estado (MARE), a Reforma de 1995 se inspirava na Nova Administração Pública (NAP) e logo foi classificada, com justiça, como gerencialista (Paes de Paula, 2005; Faria; Faria, 2017).¹ A sugestão aqui é que o processo de surgimento e consolidação das mudanças pretendidas pelo MARE aparecem como extensão local da agenda internacional neoliberal. Tanto o é que, a despeito de todo o esforço (Bresser-Pereira, 2017), a citada reforma não parece ter logrado os ganhos em eficiência e eficácia anunciados (Lemos Neto, Souza, Dutra, & Mota, 2021).

De todo modo, as mudanças pretendidas pelo MARE aparentam conformar uma extensão local da agenda política neoliberal em âmbito global (Dardot & Laval, 2016), como evidência da influência sofrida pela administração pública brasileira por parte de processos transnacionais.² Tudo isso com interfaces e espaços de sobreposição entre interesses nacionais e transnacionais, ciência local e global, políticas internas e externas.

Essas possíveis interfaces entre a administração pública e o internacional são abordadas nesse trabalho, tomando como ilustração a introdução da nova administração pública no Brasil. A perspectiva teórica se fundamenta na análise de sistema-mundo, como arcabouço para compreender o capitalismo global como uma totalidade, bem como suas partes constituintes analisadas a partir de categorias como integração, divisão mundial do trabalho, relação centro e periferia, colonialidade e colonialismo, entre outras (Acco, 2018; Thompson, 2020). Sugere-se como premissas que (i) a compreensão sobre esses objetos pode ser enriquecida a partir das

¹Nova Administração Pública (NAP), Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management* (NPM), nesse trabalho são considerados termos sinônimos, referentes ao movimento surgido no último quartel do século XX nos Estados Unidos da (Norte) América, que procurou derivar assim chamados ‘novos’ princípios para a administração pública e gestão do Estado a partir dos conhecimentos típicos da gestão empresarial. (Castelo, 2017; Cristaldo; Santos, 2021; Faria; Faria, 2018; Leite, 2019; Lemos Neto, Souza, Dutra & Mota, 2021; Valim, 2017).

²Note-se que os termos “transnacional”, “global”, “internacional” em relações internacionais assumem conceitos diferentes, embora correlatos. No entanto, toma-se licença para, nesse trabalho, empregar essas terminologias como sinônimos com o intuito de se referir às dinâmicas sociais desde o estrangeiro, notadamente de países centrais do sistema-mundo capitalista, capazes de exercer impacto sobre os rumos da gestão pública. Nesse sentido, aproxima-se da concepção de fluxos no espaço entre e acima dos países, como formas assumidas por processos 4/28 que excedem o âmbito de sua tomada de decisão, globais, por assim dizer (Sacramento, 2017).

experiências, teorias e métodos do campo de públicas, assim como (ii) a própria administração pública se valoriza teórica e empiricamente quando analisada dentro do contexto amplo do capitalismo mundializado.

Esse estudo resulta de um procedimento de abordagem histórica — típica no campo da análise de sistema-mundo (Wallerstein, 1974) —, a partir de procedimentos de revisão narrativa de literatura, argumentação dedutivo-explicativa, recorrendo ainda, quando necessário, a dados de terceiros e cotejamento de documentação oficial. A seguir, o artigo se divide em mais três seções. Na primeira o objetivo é recuperar como a análise de sistema-mundo pode contribuir para a compreensão e estudo da gestão pública em Estados periféricos, ou semiperiféricos como o Brasil. A segunda seção analisa a concepção neoliberal de governança, enfatizando o contexto internacional da reforma gerencial a partir do último quartel do século XX. Na terceira seção procura-se analisar a reforma de 1995 do MARE como manifestação local dessa agenda neoliberal. Por fim, apresentam-se considerações para o desdobramento de uma agenda de investigação.

1 O ESTADO E A *LONGUE DURÉE* CAPITALISTA

Uma discussão sobre a administração pública não pode prescindir da reflexão sobre o Estado e seu contexto internacional, para o que a análise de sistema-mundo pode representar um trunfo (Acco, 2018). A raiz teórica dessa abordagem se encontra, de um lado, na teoria marxista da dependência, a qual se desenvolve na segunda metade do século XX na América Latina (Luce, 2018), de outro lado, nos trabalhos seminais de Immanuel Wallerstein e Fernand Braudel (Arienti & Filomeno, 2007). Trata-se de uma perspectiva para a qual o capitalismo precisa ser analisado como uma totalidade, cuja dinâmica e estrutura correspondem a processos cíclicos dotados de parâmetros de regularidade historicamente longos.

A noção de sistema-mundo parte da interpretação de que o modo de produção capitalista engendrou desde cedo aparatos políticos, ideológicos e militares para se consolidar e expandir (Antonacci, 2021), formando um sistema estruturado. Contemporaneamente, o sistema-mundo capitalista se arranja numa hierarquia de nações formalmente independentes, ao redor de um país hegemônico assessorado por um rol de países centrais em posição de vassalagem, mais uma periferia dominada a partir da qual se erguem países semiperiféricos (Thompson, 2020). Na história, o processo de expansão capitalista tomou a forma de ciclos mais-que-seculares, 5/28 resultantes do surgimento, consolidação e ocaso de hegemonias político-econômicas de alcance

global (Wallerstein, 1974). Nos momentos de ocaso, quando a dinâmica das economias hegemônicas oferecia sinais de exaustão, sua liderança passaria a ser contestada, levando a uma situação de caos sistêmico internacional (Arrighi, 1996).

O fundamento da hegemonia no sistema-mundo capitalista articula meios de dissuasão (complexo militar), formas de convencimento (ideologia, ciência e intermediação) e liderança econômica (via de desenvolvimento) (Silver & Slater, 1999). Essa via de desenvolvimento relaciona um desenho particular de estruturação política (instituições e Estado), mais um arranjo produtivo inovador (organização empresarial), cuja articulação deve ser complementar e se mostrar capaz de assegurar lucros extraordinários para o capital (Cristaldo & Pereira, 2008). Assim estabelecida, os demais países seguem a nação central buscando emular internamente aquelas condições de prosperidade, ou seja, tentando assimilar as formas institucionais, econômicas e ideológicas que proporcionariam desenvolvimento (Arrighi, 1997).

No entanto, essa assimilação se mostra quase sempre menos satisfatória. Primeiro porque, de um lado, as condições históricas, culturais e materiais dos países periféricos e centrais não são aquelas da nação hegemônica (Arrighi, 1997). Segundo, porque os próprios termos da via de desenvolvimento exportada funcionam mais como instrumentos para perpetuar sua posição de liderança do que como ferramentas para efetivo desenvolvimento das nações adjacentes e periféricas (Arrighi, 1996). Quando a via de desenvolvimento da nação hegemônica oferece sinais de exaustão — o que, na prática, aparece como uma aproximação da eficiência econômica (em termos capitalistas) das demais nações centrais em relação à líder — o capital transforma suas inversões fixas em meios líquidos. Esta dinâmica se materializa no sistema-mundo como um processo de financeirização (Thompson, 2020).

No sistema-mundo capitalista, pode-se dizer que as nações periféricas e semiperiféricas assumem uma posição de dependência (Treacy, 2022). Uma dependência material, na medida em que suas economias pouco diferenciadas, e tecnologicamente incipientes, precisam importar bens e serviços de elevado valor agregado. Em troca oferecem bens oriundos dos setores agroextrativistas ou, como é o caso de nações semiperiféricas, industriais de menor valor agregado, num processo marcado pela depreciação dos termos de intercâmbio e pelo controle tácito (quando não explícito) das instâncias locais de produção de valor (Luce, 2018). O circuito econômico dos países periféricos se fecha externamente, expondo-os aos interesses e ingerência de parceiros e atores internacionais que, por diversos meios, exercem também influência acadêmica, política e cultural, constituindo um dispositivo de dependência também subjetiva (Bolaño, 2015), que assimila as elites intelectuais e econômicas locais (Treacy, 2022).

Assim, a configuração concreta do Estado na periferia/semiperiferia do sistema-mundo capitalista, como é o caso brasileiro, parece se manter tensionada por duas forças opostas. De um lado, as condições materiais, culturais e históricas específicas de onde emerge impõem à conformação da institucionalidade política uma tração no sentido da diferenciação (Santos, 2016). Por outro lado, a integração ao capitalismo mundial, sob a nação hegemônica, ou em caos sistêmico, exige a assimilação de formas institucionais, normas e condutas, que empurram o Estado na direção da homogeneização mimética (Thompson, 2020).

Além disso, a condição de dependência funciona como sistema de freios e controles externos que direcionam a nação periférica/semiperiférica. Além da presença ostensiva de representantes estrangeiros em estruturas diplomáticas, *lobbying*, organismos internacionais e aparatos de dissuasão de fora para dentro, ainda se alinham atores locais que, independentemente dos efeitos concretos na soberania, autodeterminação ou desenvolvimento, promovem agendas, políticas, opiniões, ideologias e conhecimentos *quasi*-científicos, estabelecidos desde a nação hegemônica (Luce, 2018; Treacy, 2022). Normalmente, esses atores funcionam como prepostos, representantes da institucionalidade dominante, inclusive e sobretudo nas instâncias de liderança e governo.

A tensão entre diferenciação e homogeneização, mais a dependência material, cultural e política, resulta em países em constante e efervescente disputa interna. Como o Estado é expressão da sociedade em suas contradições, valores e desequilíbrios (Jessop, 2016); e considerando que, num país periférico, além dos conflitos estruturais, adicionam-se os interesses em disputa das nações hegemônica e centrais (Luce, 2018); pode-se afirmar que a gestão pública se dá em circunstâncias de conflito aberto entre perspectivas e demandas concorrentes, quando não irreconciliáveis. Esse desequilíbrio ininterrupto, o qual toma a forma aparente de seguidas rupturas da ordem, se mostra funcional para os interesses do capital. Inclusive sendo perseguido como *modus operandi* da política externa de alguns dos países centrais para manter controle sobre nações periféricas (Tonietto & Ramina, 2021).

A evidência empírica levantada sugere que se forma uma situação de caos sistêmico internacional a partir do último quartel do século XX, com o declínio da via de desenvolvimento fordista estadunidense (Arrighi, 1996; Thompson, 2020). De um lado, a racionalidade do sistema-mundo capitalista se transforma, passando a ser orientada pela nova importância assumida pelo setor financeiro (Chesnais, 2016), o que coloca em evidência as práticas de controle externo das ações do Estado, consolidando-se na noção de Governança. Por outro lado, 7/28 o assim chamado Estado de bem-estar — a institucionalidade da via de desenvolvimento

fordista — vai ser criticado e disciplinado, primeiro em seus objetivos amplos, já que sai o keynesianismo e o desenvolvimentismo para a chegada do monetarismo neoliberal (Ocampo, 2014), depois em sua microgestão, por meio da nova administração pública (Cavalcante, 2017). Em seu lugar, o Estado neoliberal emerge como articulador do fundo público de recursos, mas cujas escolhas serão terceirizadas para a iniciativa privada (Dardot & Laval, 2016), “governanciadas”, com perdão do neologismo, de fora e para longe de qualquer interferência propriamente popular ou cidadã.

2 GOVERNANÇA GLOBAL E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Para se discutir a noção de governança global, cumpre destacar que esse conceito faz sentido sobretudo num contexto de países independentes cujas relações aparecem mediadas pelas organizações internacionais criadas pós-1945: intergovernamentais, como Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização das Nações Unidas (ONU), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); não governamentais, tais quais Organizações Não-Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil para o Interesse Público (OSCIPs), Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD) ou *think tanks* diversos; assim como empresas transnacionais e a comunidade financeira internacional (bancos globais, agências de classificação de risco, seguradoras e outras instituições financeiras) (Faria, 2018). Diferentes atores na arena internacional esboçam modalidades de diálogo, cujas decisões repercutem nas administrações públicas nacionais, quer ambientais, regulatórias, educacionais, dentre outras.

Não por acaso, governança é um termo polissêmico. Apesar de não representar o ato de governar *per se*, diz respeito à ação coordenada entre atores ligados a governos, como as já mencionadas Organizações Internacionais (OIs), empresas e ONGs. Mais especificamente, a noção de governança emerge associada às mudanças do Estado, aos sentidos do político, sob a égide do neoliberalismo; assim, produz efeito de norma, sem deixar de ser uma das formas de transposição da gestão empresarial para a administração pública (Hibou, 2015). No final do milênio, a ideia de governança se consolida como categoria fundamental empregada por aquelas OIs para estruturar sua agenda de influência sobre os Estados nacionais, sobretudo periféricos e semiperiféricos (Kutay, 2023).

Da maneira como tem sido operada, a noção de governança tende a sobrepor-se à de soberania, a qual vai sendo substituída por normas parajurídicas e ditas “boas práticas” de gestão (Dardot & Laval, 2016). O BM, nesse sentido, se estabeleceu como um dos principais articuladores num regime internacional no qual Estado, mercado e sociedade civil deveriam atuar em sincronia, sob a guarida da governança. Nesse regime, a administração pública proporciona as condições institucionais para facilitar o funcionamento do mercado, enquanto as ONGs cumprem a função de legitimar os processos de governança subalterna a partir de uma imagem de participação social.

O BM, na década de 1990, sugeria que os setores público e privado atuassem em parceria, justificando que o governo deveria funcionar sob escrutínio da sociedade civil (Stiglitz, 2024). Porém, sob a terminologia *sociedade civil* não se abriga o povo, trabalhadores, mas sim atores que representam interesses do capital: indústria de mídia, sindicatos patronais, *think tanks*, organizações não-governamentais; estas últimas, por sua vez, surgidas debaixo da ideologia de minimização do Estado para a promoção de cada vez maior controle privado sobre fundo público de recursos.

Essa articulação toma forma de ações interorganizacionais, privado-públicas, para reconfigurar as relações Estado-Mercado-Sociedade (Kutay, 2023). Espera-se que administração pública passe a atender a agenda do capital, submetendo as necessidades coletivas e bens públicos às forças de mercado e interesse privado. Assim, a administração pública abre mão de patrimônio, desmonta aparatos, constituindo parcerias com empresas e ONGs para decisão e implementação de políticas. As ditas políticas focalizadas, Estado mínimo e articulação de ONGs e empresas na área social, são desdobramentos da pressão privada sobre a *res publica* que, por sua vez, “[...] leva a ver o Estado como uma empresa que se situa no mesmo plano das entidades privadas [...]” (Dardot & Laval, 2016, p. 274).

Na virada dos anos 1980 para a década de 1990, a NAP se firmou como uma promessa de abordagem dinâmica e eficiente do Estado. Surgiram as exigências de desempenho dos serviços públicos como em um mercado competitivo, com acento na economia acima de diversos outros valores públicos (Newman & Clarke, 2012). Ampliou-se a utilização dos contratos na administração pública, sob a justificativa de que os governos obteriam vantagens de competição no mercado e institucionalização de valores comerciais e técnicas de negócios. Caracterizava-se assim um mercado de serviços públicos (Denhardt & Catlaw, 2017).

Desde o soerguimento da NAP, observa-se a predileção dogmática pela adoção de 9/28 ferramentas da gestão privada. A lógica gerencialista penetrou profundamente na coisa pública

e “[...] conseguiu impregnar apresentações governamentais, documentos sobre políticas e até mesmo manifestos de partidos políticos, além dos relatórios e diretrizes do Banco Mundial e outros órgãos [...]” (Newman & Clarke, 2012, p. 361). A governança aparece acessória, estendendo a lógica de mercado à administração pública, na medida em que parte do princípio da “[...] concorrência [como] o instrumento mais eficiente para melhorar o desempenho da ação pública.” (Dardot & Laval, 2016, p. 275).

Durante os anos 1990, em resposta ao apelo de organizações internacionais, em especial do BM, a administração pública ampliou a participação da iniciativa privada e da sociedade civil na área de provisão e execução de serviços (Lopes, 2005). Nesse contexto despontaram-se de relações entre ONGs e empresas, que vão desde o fornecimento de bens e de serviços até o financiamento de projetos sociais (Romero, 2002). Parcerias entre Estado, o mercado e a sociedade civil deram-se sob a justificativa de superar a exclusão social e promover o desenvolvimento sustentável (Fischer, 2002).

A racionalidade neoliberal procura fazer os Estados se orientarem por concorrência, com exigências de eficácia às quais submetem-se as empresas. Tratar-se-ia da “empresarização” da administração pública, da sociedade a serviço do mercado, enquanto se curva a racionalidade instrumental (Dardot & Laval, 2016). Todo esse movimento serviu para legitimar as exigências do capitalismo global capitaneado pela finança mundializada, a partir do último quartel do século XX (Chesnais, 2016), assim como para submeter a reprodução social à sua lógica, reprogramando o Estado para funcionar como um eficiente parceiro-facilitador da acumulação privada (Jessop, 2016).

A ação concertada de diferentes agentes, meio públicos e meio privados (Dardot & Laval, 2016), esboça uma hibridação (Hibou, 2015) da ação pública. Organizações privadas atuam na coprodução de normas internacionais; há repasse das responsabilidades estatais para ONGs, igrejas, empresas e associações civis, ressaltando o poder do privado na concepção de normas internacionais (Auld & Elfert, 2024). Diante de tal contexto, quais papéis têm sido reservados ao Estado? Cabe ao Estado: (i) reforço/construção da concorrência nos mercados existentes; (ii) garantia das regras jurídicas, fiscais, comportamentais e concorrenciais; (iii) fomento/abertura de mercados; e formação de indivíduos empreendedores (Dardot & Laval, 2016).

Além dessas atribuições, o Estado, por fim, assume a função de negociar a interseção da legislação nacional com empresas, mercados e demais organizações internacionais. Por 10/28 exemplo, garantir contratos e direitos de propriedade. Ainda que ao Estado corresponda o papel

crucial, porém não mais exclusivo, de sustentar a atividade econômica, parcela significativa dessas contribuições visa alimentar mais e mais o poder das novas estruturas emergentes: mercados globais de capital; a Organização Mundial do Comércio (OMC); ou ainda o regime internacional de direitos humanos. O próprio Estado ainda se engajaria na desnacionalização de muitas de suas funções e capacidades (Sassen, 2003).

As OIs produzem tanto informações quanto conhecimentos capazes de influenciar os Estados via uma *soft Governance*³ que difere da governança hierárquica tradicional. Estas organizações são capazes de influenciar os estados-membros a seguir seus interesses e agendas. Como não dispõem do poder coercitivo, sua autoridade se firma na reputação e na capacidade tecnocrática. Estas organizações emitem orientações sobre o que fazer ou omitir, criam, difundem e implementam regras, normas e padrões por meio de *soft Governance* (Niemann & Martens, 2018). As OIs disseminam ideias, sugerem mudanças na gestão, determinam objetivos sociais, que terminam por moldar instrumentos e conteúdo das políticas nacionais. Elas se valem de um discurso de ordem que: (i) estimula políticas desejáveis e travam agendas indesejáveis; (ii) prescreve formas de agir e negociar interesses; (iii) enfatiza comportamentos específicos para servir como modelo; (iv) busca influenciar indiretamente resultados de políticas (Niemann & Martens, 2018).

A razão neoliberal também introduziu a concorrência como norma de governo e agenda de Estado, preconizando o enfraquecimento da soberania nacional e fazendo com que as administrações públicas fossem submetidas ao imperativo da eficiência e concorrência, reduzindo seu serviço à mercadoria. A partir da atuação das OIs se difunde internacionalmente um discurso que toma o Estado no mesmo nível da iniciativa privada, submetendo-o ao mercado, fazendo com que o exercício do poder governamental se equipare à racionalidade empresarial. A governança, enquanto modo corrente de exercício do poder, além de implicar na difusão da concorrência como norma, procura colocar no lugar da soberania nacional um

³O conceito de *soft Governance* consiste em aplicar a lógica de “modernizar para não ficar para trás” (Freitas; Coelho, 2018, p. 271), concebida como parte da nova razão do mundo neoliberal. Ao mesmo tempo que continua a lógica de uma abordagem liberal das relações internacionais, esse novo liberalismo se dá sob as condições da primazia do mercado, da concorrência/competição garantida pelo Estado e, sobretudo, da prevalência dos interesses de atores econômicos institucionais (a empresa, a finança, o Banco Central) sobre os demais aspectos da sociedade. Ou seja, se trata de um tipo de liberalismo apenas para fazer negócios. Quaisquer outras manifestações de liberdades poderão e serão estrangidas para garantir esta única forma, a liberdade de mercado 11/28 (Dardot & Laval, 2016).

emaranhado de organizações privadas, sobre as quais não repousa nenhum tipo de controle coletivo (Dardot & Laval, 2016).

Sassen (2003) considera a globalização do liberalismo um determinante da privatização dos processos econômicos, percebendo a transferência das funções regulatórias das autoridades públicas para as privadas, o que acarreta uma crescente autoridade dos atores não estatais. A autora detectou a presença de uma agenda privada e de sua autoridade sobre os Estados-nação, cujo domínio é público. Isso se dá por meio da privatização das condições de produção das normas e sua proclamação no domínio público. No âmago do Estado nacional surgiu uma forma de autoridade híbrida que não é inteiramente nacional e nem tampouco totalmente global.

A autoridade privada visa a permitir que mercados, comerciantes, ONGs, atores transnacionais, e outras instituições que se localizam fora do espectro de regulação coletiva, exerçam formas de autoridade legítima sobre as sociedades. Essa autoridade privada, que não é estatal e tampouco é legitimada pela sociedade, dissolve gradativa, mas inexoravelmente a autoridade do governo. O Estado deixa de ser a única, até mesmo a principal, fonte de autoridade, tanto em escala nacional quanto no sistema internacional. Mais do que ceder autoridade ao mercado, o Estado aparece cúmplice na criação de tal autoridade paralela (Auld & Elfert, 2024). De certa maneira, o movimento do capital global e a concorrência entre Estados para receber recursos faz com que mercados — ou melhor, atores privados que se fazem representar através do mercado (Cristaldo, 2022) — se apresentem com autoridade para premiar ou punir governos (Mészáros, 2021).

Ainda que uma articulação a partir de OIs não possa impor instrumentos vinculantes ou coercitivos de governança em relação aos estados nacionais e suas políticas domésticas, constatamos, no entanto, que a ação pública e sua gestão estão submetidas a um conjunto de organizações que, em âmbito internacional, enaltecem e operam a partir de imperativos e lógicas empresariais, a uma normatização privada de ação pública que submete as administrações públicas às normas e padrões concebidos por agentes privados transnacionais. A polissemia e a imprecisão da designação “governança” só contribuem para sua utilidade ao mercado. A governança aparece como uma justificativa criada para possibilitar a autoridade privada, especialmente a de organizações de mercado, sobre os Estados a partir do sistema internacional. Desse modo, os interesses das grandes corporações cuidam para que o Estado continue forte na função de proteger a concorrência e assegurar estabilidade monetária, delegando aos oligopólios “[...] uma parte considerável da gestão sanitária, cultural, turística ou até mesmo lúdica da população” (Dardot & Laval, 2016, p. 287).

Feitas essas reflexões, emerge como possibilidade de agenda de pesquisa a investigação sobre como os atores não estatais, concorrentes do Estado na governança global do desenvolvimento, legitimam, exercem e mantêm sua autoridade. Especificamente, tal agenda pode ser elaborada na forma de questões que, na tese aqui defendida, permanecem em aberto. Quais os atores e interesses privados se materializam na Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável? Como se deu a concertação para a proposição dos dezessete Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)? Por meio de que processos políticos e gerenciais internos aos Estados nacionais essa concertação foi, de um lado, influenciada, de outro, influenciou as instâncias de gestão do Estado? A assim chamada Agenda 2030 é, de fato, relevante ou mero epifenômeno de outros processos sócio-históricos?

Esses são apenas exemplos de questões que podem se desdobrar do que aqui foi debatido. Cabe uma breve reflexão a título de exemplo, acerca da nova administração pública (NAP). A premissa aqui é a de a NAP funciona como movimento para reforma do Estado, com adesão da academia, funcionalismo público, atores e interesses privados, com impactos no sentido (estratégia) e no dia-a-dia (gestão) da administração pública brasileira, cujas raízes se encontram no plano da governança global.

3 NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

A Nova Administração Pública (NAP) corresponde ao movimento acadêmico/político que aportou no Brasil na década de 1990, radicada na práxis e retórica de atores sociais que pregavam a reforma do Estado (Paes de Paula, 2006). Sua principal premissa é que a eficiência do Estado poderia ser alcançada empregando modelos de gestão empresarial, transitando de uma administração pública burocrática para uma dita gerencial (Bresser-Pereira, 2017). Sugere-se nesse trabalho que, dado à trajetória e consolidação da NAP no Brasil compor a estratégia neoliberal, tem-se, como desdobramento desse processo inter/trans/supranacional, a maneira como as agências de Estado são conduzidas.

De certa forma, o neoliberalismo corresponde a uma ação organizada das classes proprietárias para captura e reprogramação das instituições de mediação da relação capital/trabalho — Empresa, Estado e Mercado —, desde o último quartel do século XX (Harvey, 2005). A tomada de decisão na empresa, sobretudo nas grandes corporações capitalistas que negociam ações no mercado de capitais, foi disciplinada por meio de práticas de governança corporativa. Assim, se consolidou um esquema de monitoramento da gestão

empresarial a partir do sistema financeiro, visando a realização de lucros a curto prazo, com o intuito de impor os interesses de credores e investidores ante quaisquer outras partes interessadas (Talbot, 2013).

Ao mesmo tempo, a crise fiscal do Estado desde meados da década de 1970 foi utilizada como justificativa para reorientar decisões macroeconômicas (Ocampo, 2014). A restrição de políticas sociais, industriais e de investimento mais o controle monetarista da inflação, câmbio flutuante e a formação de superávits primários — tripé macroeconômico —, mudaram o sentido e a lógica do Estado, abandonando-se objetivos de desenvolvimento e prestação de serviços essenciais para privilegiar o serviço da dívida (Castelo, 2017). O maior controle fiscal liberou recursos com os quais o Estado passou a realizar transferências líquidas para o Norte, assim como direcionou de cada vez maiores parcelas do fundo público de recursos para frações capitalistas rentistas nacionais e forâneas.

Uma vez reorientada a lógica da macrogestão estatal, a capacidade de transferências líquidas se encontrava limitada pela política fiscal. Dessa forma, a partir da década de 1980, encaminharam-se reformas microgerenciais do Estado, pautadas em práticas de manejo privadas, a Nova Administração Pública (NAP). A NAP reúne princípios radicados na tradição estadunidense de gestão estatal, com duas fontes teóricas principais: a escola neoclássica da administração, para a qual o principal objetivo das organizações (públicas inclusive) seria a eficiência monetária (financeira/fiscal); e a teoria da escolha pública, a partir da qual são importados os princípios como cortes de gastos, privatização, identificação do público como cliente, descentralização, terceirização, entre outros (Gruening, 2001).

Na América Latina, essa composição entre macroeconomia monetarista e microgestão neoclássica se expressou no Consenso de Washington: um conjunto de reformas exigidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) a países que se encontravam em situação de insolvência ou crise fiscal, como condição para concessão de ajuda emergencial. Tais condicionalidades visavam a garantir livre fluxo de capitais, abertura cambial e aduaneira ao interesse estrangeiro, privatizar ativos públicos e, ao mesmo tempo, restringir a capacidade do Estado em interferir nas decisões do mercado. Assegurava-se capacidade de honrar o serviço da dívida, enquanto pavimentava-se o domínio do capital privado internacional sobre mercados e recursos da periferia. Abortava-se o esforço desenvolvimentista do subcontinente, com consequências na soberania e capacidade de o Estado em assistir as necessidades do povo (Ocampo, 2014).

A análise da penetração da NAP no Brasil precisa considerar o neoliberalismo como ^{14/28} processo político de alcance internacional. A forma subserviente de assimilação da NAP por

agentes públicos e academia — inclusive/sobretudo em centros de pesquisa de pretensa excelência e qualidade —, como processo mimético do estrangeiro convertido ao credo neoliberal, ou pretensa tábua de salvação do Estado, atesta a condição de periferia brasileira, bem como a posição subalterna e inferiorizada de intelectuais e políticos, em patente dependência teórica e política com o Norte. A penetração do gerencialismo no Estado brasileiro (Cavalcante, 2017) parece ser um caso ilustrativo de dependência intelectual (Oliveira, 2021), mascarada como cooperação para transferência de competências (Stone et al., 2020).

3.1 Do Centro até a Periferia, Breve Trajetória do Neoliberalismo até a Terra Brasilis

A maneira como a articulação entre neoliberalismo, Consenso de Washington e NAP são introduzidas no Estado brasileiro representa um exemplo de processo transnacional que pauta mudanças da administração pública local.

O neoliberalismo, como aparência assumida pela estratégia de reprogramação social da fração capitalista rentista (Dumenil & Levy, 2004), tem história que remonta às ações identificadas pioneiramente nos países anglo-saxões, ancoradas no debate teórico do liberalismo econômico das escolas de Chicago e Austríaca, com objetivo de reprogramação social totalizante. Isto, pois, inclui dinâmica política (Harvey, 2005), Estado (Valim, 2017), empresa (Courtrot, 1998), arcabouços simbólico-cultural e educacional (Giroux, 2014), narrativa econômica (Plehwe, 2009), assim como uma noção da natureza humana (Dardot & Laval, 2016).⁴

O neoliberalismo surgiu na primeira metade do século XX, no bojo de um esforço de renovar o liberalismo clássico — entre atores capitalistas, acadêmicos e jornalistas — por meio da formação de um concíabulo, a Sociedade Mont Pelerin (Innset, 2020; Plehwe, 2009). A seguir, tomou a forma de estratégia política nas experiências do Chile de Pinochet e na reconversão da cidade de *New York* na década de 1970 (Harvey, 2005). Na sequência, os

⁴Como processo social totalizante, a estratégia neoliberal causa a impressão de que as opressões que engendra são decorrentes do próprio movimento político. No entanto, cumpre destacar: imputar ao neoliberalismo qualquer tipo de *exclusiva* responsabilidade para a situação do tempo presente — como parece ser o caso da argumentação de Courtrot (1998), Dardot e Laval (2016), Giroux (2014), Lazzarato (2015), entre outros — pode ser um artifício enganoso. Como ferramenta de ação, o neoliberalismo é uma estratégia, uma tecnologia social que impõe valores e interesses. Nesse sentido, assume papel de mediação da relação entre as classes, com destaque para a fração capitalista com trânsito global. Em outras palavras, não é o neoliberalismo que oprime, explora, negligencia e violenta, mas sim a fração capitalista que desse processo social faz uso.

conservadores Margareth Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos EUA, na década de 1980, vieram a implementar muitos dos princípios neoliberais (Cooper, 2012). Ali se estabeleceu uma base a partir da qual a estratégia seria empregada para reprogramar diversas instituições nacionais, bem como se infiltrar nos organismos internacionais sob a batuta estadunidense, espalhando (impondo) seu credo por todo o mundo (Dreifuss, 1986; Dumenil & Levy, 2004).

No Brasil, o neoliberalismo teórico já havia fincado raízes desde a primeira metade do século XX (Martins & Salomão, 2018) e, assim, permaneceu como uma força intelectual não desprezível no meio acadêmico e letrado. Com a crise do Estado na década de 1980, ganhou *momentum* ao ecoar as já intransigentes vozes a favor da reforma (Sallum Jr., 1994). No plano político, percebeu-se a retomada de valores neoliberais sobretudo a partir do início da década de 1980 (Sallum Jr., 1994), mas estas viriam a se consolidar de modo mais abrangente nas proximidades da primeira eleição majoritária após a ditadura empresarial-militar. À época, peças publicitárias apócrifas começaram a ser exibidas em diversos meios de comunicação — notadamente na televisão —, assumindo um tom crítico contra o tamanho, eficiência e idoneidade do Estado (Cristaldo, 2018).

As primeiras medidas concretas que podem ser arroladas como parte da reprogramação neoliberal no Brasil foram tomadas a partir do governo Collor, no início da década de 1990 (Carvalho, 2015). Destaca-se a tentativa de controle monetarista da inflação, abertura de comércio exterior, flexibilização e desregulamentação de mercados, uma tentativa frustrada de manutenção de tripé macroeconômico, entre outras (Cristaldo, 2018). A despeito do final abreviado do governo, esses ensaios anunciavam a lógica da passagem do milênio. Posteriormente, tais princípios seriam seguidos de maneira mais ou menos alinhada nos governos dos presidentes Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso (Paulani, 2006) e mesmo Luiz Inácio da Silva e da presidenta Dilma Rousseff (Gonçalves, 2012).

3.2 Do Local ao Global, a Introdução da Nova Administração Pública no Brasil

Foi no ciclo de governo do PSDB, com Fernando Henrique Cardoso (1995-2001), que princípios da Nova Administração Pública (NAP) passaram a ser aplicados formalmente como ^{16/28} lógica de gestão do Estado num nível também microgerencial. O marco histórico é a

transformação da Secretaria de Administração Federal (SAF) no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) em 1995 (Carvalho, 2015). O escolhido para tocar esse ministério, porém, não fora um administrador de formação, mas um bacharel em direito e professor de economia, Luiz Carlos Bresser-Pereira. O mesmo que na década de 1980 havia encabeçado uma breve gestão do Ministério da Fazenda. No MARE, Bresser-Pereira promoveu a elaboração do *Plano Diretor da Reforma do Estado* (CFE; Brasil, 1995), a partir do qual se estabeleciam os fundamentos da Reforma Administrativa (Bresser-Pereira, 2001).

O *Plano Diretor* e os trabalhos do MARE subsidiaram a formação de um rol de propostas de mudança na administração pública federal, dentre elas as PEC 173/1995 — que se consolidou na Emenda Constitucional n. 19 de 4 de junho de 1998 — e a PEC 174/1995 (Carvalho, 2015).⁵ Inclusive, persiste na academia toda uma argumentação em defesa das reformas, descrevendo elogiosamente a atuação do então ministro de Estado (Carvalho, 2015), louvando as práticas, estratégias e pretensos avanços do MARE (Leite, 2019), bem como justificando pauta, procedimentos e escolhas da equipe de trabalho (Bresser-Pereira, 2001). No entanto, avaliam-se como incertas as alegadas melhorias decorrentes da reforma do Estado (Cavalcante, 2017; Lemos Neto, Souza, Dutra & Mota, 2021; Paes de Paula, 2005).

A inspiração para as reformas administrativas do MARE foram as experiências estrangeiras com a NAP, notadamente do Reino Unido sob a batuta de Margareth Thatcher (Carvalho, 2015). O próprio Bresser-Pereira reconhece textualmente seu desconhecimento prévio acerca das propostas da nova administração pública quando chega ao Ministério (Bresser-Pereira, 2001, p. 31), muito embora na primeira metade da década de 1990 a NAP já se apresentasse como um modismo bem estabelecido nos países do Norte (Lynn Jr., 2006). Uma vez imbuído da função, Bresser-Pereira então visitou o Reino Unido e se deslumbrou: além de servir como modelo, servidores ingleses iriam influenciar e mesmo interferir nos trabalhos do MARE. A despeito do estabelecimento de vínculos de cooperação com outros países, a principal fonte sempre foi a experiência inglesa (Leite, 2019).

Se a reforma do Estado na Grã-Bretanha foi o modelo seguido por Bresser-Pereira no MARE, não é de se estranhar que o subsídio teórico da Reforma tenha sido os trabalhos da NAP de autores estadunidenses e ingleses. Bresser-Pereira (2001, p. 31) cita abertamente sua vinculação favorável às ideias de Osborne e Gaebler (1992), que pregam um Estado orientado

⁵A PEC 174/1995 se encontrava em trâmite na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara de Deputados 17/28 até janeiro de 2023, quando foi finalmente arquivada pela Mesa Diretora “nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados”. Ver: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/14497>.

para o mercado, pautado no empreendedorismo, competitivo e controlado pela sociedade civil. A sociedade civil, para Osborne e Gaebler (1992), é a comunidade de negócios, típico da vertente funcionalista da administração pública (Denhardt & Catlaw, 2017). Numa entrevista para o trabalho de Carvalho (2015), Bresser-Pereira chega a afirmar que, na sua primeira visita ao Reino Unido, procurou uma livraria onde adquiriu de maneira pouco sistemática alguns outros livros sobre *New Public Management* que serviriam de inspiração para os trabalhos no Ministério. Os rumos de toda uma nação estavam, ali, sendo decididos de maneira unilateral pela escolha aleatória de ideias cujo único critério aparente era a origem, o Norte rico.

Os trabalhos no MARE foram também reforçados por acordos de cooperação com países estrangeiros. A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) teve seus processos, objetivos e metodologias alteradas sob tutela de uma cooperação com a França (Rouanet, 2005). Também foram realizadas visitas e trocas de informações com os governos de Canadá, Portugal, Espanha e EUA, entre outros. Porém, o acordo de cooperação mais profundo, duradouro e frutífero que o MARE estabeleceu foi com a Grã-Bretanha (Carvalho, 2015). Isto teria se dado, entre outros fatores, devido às semelhanças entre as necessidades de reforma do Estado brasileiro e a trajetória do processo observado no Reino Unido, bem como devido à predileção teórico-conceitual e acerca do desenho institucional, por parte do então Ministro Bresser-Pereira, em relação à experiência inglesa (Bresser-Pereira, 2001). Num relato coletado por Leite (2019), o entrevistado faz alusão ao fato de que essas cooperações fortaleciam o trabalho no ministério, na medida em que conferiam um tipo de legitimidade internacional.

Como já foi destacado, a missão inglesa assumiu um papel preponderante na reforma do Estado brasileiro. Servidores públicos britânicos aposentados, que haviam atuado na reforma do Estado inglês sob Margaret Thatcher e, então, trabalhavam como consultores internacionais para disseminação das práticas de nova administração pública, fizeram muitas visitas ao Brasil para dar suporte, treinamentos, seminários etc. no MARE (Carvalho, 2015). Segundo relato coletado por Leite (2019), estabeleceu-se uma assessoria permanente, no contexto da qual a líder da missão britânica — Kate Jenkins — definia estratégias e mesmo o sentido geral dos trabalhos, chegando a atribuir tarefas aos servidores brasileiros para, então, numa próxima visita, cobrar resultados. O que parece, pelos relatos, é que a cooperação inglesa extrapolou o papel de meramente assessorar, para assumir funções estruturantes na reforma. Além da inspiração institucional, procedimental e teórica, consultores ingleses praticamente lideravam a formulação dos estudos e políticas. Depois, essas propostas seriam negociadas pelo ministro

para viabilizar sua implementação e apoio político junto à Presidência e ao Legislativo brasileiros, como mostram as teses de Carvalho (2015) e Leite (2019).

Além das cooperações com governos estrangeiros, o MARE também se associou a organismos internacionais. Junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), estabeleceu tanto cooperação técnica visando à implementação de princípios da NAP, como um sistema para obtenção de fundos destinados a financiar projetos de reforma do Estado na perspectiva gerencialista (MARE, 1998). Como demonstra Leite (2019), o BID e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) coorganizaram e financiaram diversos eventos, contratação de consultores, empresas, equipamentos, viagens, sobretudo visando disseminar uma agenda de maior participação do mercado e de atores civis na administração pública federal brasileira, sob a ideia de uma modernização do poder executivo.

Por sua vez, o BM teria se oposto à reforma pretendida no MARE, simplesmente por ser ainda conservadora demais. Segundo relato coletado por Leite (2019), a representação do BM esperava ouvir um plano agressivo de redução do funcionalismo, por meio de uma reforma na burocracia de Estado. Por outro lado, quando Bresser-Pereira assumiu a presidência do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) — também, sem entender muito bem do que se tratava (Leite, 2019, p. 194) —, se observou, desta vez, o Brasil assumindo o papel de disseminação dos princípios da NAP na América Latina. Nem bem havia quaisquer resultados concretos e, como já se sabe, tais resultados seriam, ao final, dúbios (Benini; Benini; Novaes, 2012; Cavalcante, 2017; Lemos Neto, Souza, Dutra & Mota, 2021), mas já se comprometia ali, numa tentativa de, por meio do exercício de liderança regional, sacramentar o novo credo gerencialista no subcontinente.

Em resumo, o que se apreende desta exposição é que a Reforma Gerencial de 1995 se deu como extensão de um processo em nível global, alinhado à expansão da agenda neoliberal que, no governo FHC, finalmente se consolidava no Brasil. Ou seja, funcionava como extensão da governança neoliberal. O papel desempenhado pelos atores internacionais envolvidos — notadamente o financiamento do BID oferecido ao MARE, mais a cooperação técnica advinda da Grã-Bretanha —, oferece evidências de que havia um interesse de agenda internacional sobre o sentido da mudança do Estado brasileiro. O fato de as autoridades locais não apenas não resistirem, como abraçarem a Nova Administração Pública com o entusiasmo e o deslumbramento que o ex-ministro Bresser-Pereira (2001) demonstra sem pudor, pode ser arrolado como um forte indício de subserviência dependente.

Pode-se dizer que a inserção subalterna do Brasil no plano do sistema-mundo capitalista, como uma subperiferia de importância apenas marginal (Ouriques & Vieira, 2017), posiciona o país como mero tomador acrítico de inteligência estrangeira. Esse é um traço esperado do que compreende um processo de dependência subserviente em relação ao centro: mesmo as instâncias decisórias e parte do rol de intelectuais funcionam como extensão de dinâmicas que surgem desde o centro. A importância assumida pela Nova Administração Pública na academia (Carvalho, 2015) e no Estado (Lemos Neto, Souza, Dutra & Mota., 2021) brasileiros denotam uma quase tangível dependência teórico-cognitiva (Luce, 2018).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse artigo foi o de refletir sobre interfaces, sobreposições e diálogos entre administração pública e fenômenos/processos internacionais, com destaque para o caso de como a nova administração pública é introduzida no Brasil, de fora para dentro, por imitação pouco criteriosa do que era realizado nos países centrais. A partir desse percurso, chama a atenção a maneira por meio da qual as dimensões da gestão estatal refletem, respondem ou dão continuidade às tendências e processos gerenciais internacionais. Esse entendimento aparece como espelho da compreensão já consolidada de que o Estado, como ator típico das relações internacionais, pauta, influi e interfere em processos globais, ao mesmo tempo em que sofre influência, é problematizado e opera a reboque de tais dinâmicas.

A primeira seção trouxe uma reflexão sobre como as nuances do Estado e da administração pública se comunicam, reagem a, ou dão continuidade à expansão e acomodação da economia-mundo capitalista. Nesse sentido, chamou-se a atenção sobre como as dinâmicas globais interferem nacionalmente, tais como: (i) avaliação crítica da importação de práticas e tecnologias de Gestão Pública; (ii) descrição e análise dos mecanismos de adesão e exportação, por parte das diversas manifestações concretas do Estado, de princípios e práticas de gestão — desde o mimetismo organizacional, numa análise micro, até a teoria dependência, numa visão macro, entre outras alternativas —; (iii) papel de *think tanks* multi, inter ou transnacionais na perseguição de agendas de reforma administrativa do Estado; (iv) o papel da ação organizada de classes sociais e suas frações na construção de consensos em torno de princípios de práticas de gestão considerados “racionais”; entre outros.

Na segunda seção abordou-se a questão da governança que, tendo surgido e sendo regida por uma racionalidade neoliberal, se apresenta como uma ação interorganizacional híbrida,

privado-pública, responsável pela imposição da lógica de mercado à administração do Estado. Uma vez que as necessidades do capital demandam um Estado que seja capaz de submeter as necessidades coletivas e bens públicos às forças mercantis, a governança aparece como um dispositivo dedicado a disciplinar Estado e sociedade nesse sentido. Há uma evidente e paulatina tentativa de sobreposição da soberania estatal pela concessão de autoridade e delegação de responsabilidades outrora eminentemente públicas a organizações privadas com ou sem finalidade lucrativa.

A partir das reflexões aqui expostas, emerge como uma importante possibilidade de investigação futura o questionamento sobre por meio de quais mecanismos os atores não estatais, como concorrentes do Estado para a governança global, têm exercido autoridade social ampla em seu lugar. Uma problematização possível pode indagar, por exemplo, quais os efeitos da promulgação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na legitimação desse processo de substituição e sobreposição do interesse privado sobre o coletivo.

Na terceira seção esses processos foram então ilustrados por uma análise da introdução da Nova Administração Pública (NAP) no Brasil. Primeiro, demonstra-se como a NAP representou a tradução da estratégia neoliberal para a microgestão do Estado, para qual o princípio fundamental seria o de emular as práticas da gestão empresarial. Na sequência, relatou-se como a primeira reforma administrativa do Estado brasileiro pós redemocratização, conduzida pelo MARE sob o Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, não apenas se espelhou na experiência da Grã-Bretanha, como parece ter sofrido ingerência direta de atores estrangeiros sob a alcunha imprecisa de “cooperação”.

Os resultados da análise da reforma do MARE reforçam a percepção de que interesses intra e inter nacionais se interpenetram, atores sociais trespassam fronteiras, lógicas de pensamento e ação se difundem globalmente, agendas internacionais limitam/reforçam agendas locais, enquanto que projetos de classe e suas frações, corporativos, empresariais, individuais, entre outros, pautam e orientam organismos e atores do local ao global. Essa perspectiva ajuda a chamar a atenção para uma seara de investigação do internacional a partir da administração pública, assim como da administração pública em contexto internacional. O quanto da gestão pública é resultado de processos exógenos? Atores locais funcionam como operadores da ou de intelectualidade estrangeira? Qual o seu grau de agência sobre o que propugnam e pensam? Até que ponto o alinhamento de políticas não funciona como mecanismo de estabelecimento de padrões mínimos de diálogo entre as nações? Esses intercâmbios, explícitos ou implícitos, são ^{21/28} benéficos, problemáticos, neutros ou de resultado incerto? Quais aportes teóricos podem ser

integrados para abordar as *liaisons* entre administração pública e dinâmicas internacionais? Essas são questões deixadas aqui como provocações, convites para a sistematização de agendas futuras de investigação.

REFERÊNCIAS

- Acco, M. A. (2018). Os Estados, o sistema-mundo capitalista e o sistema interestatal: uma leitura crítica das contribuições de Immanuel Wallerstein. *Revista de Economia Política*, 38(4), 708-730. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-35172018-2653>.
- Antonacci, J. P. (2021). Periodizing the capitalocene as polemocene: militarized ecologies of accumulation in the long sixteenth century. *Journal of World-Systems Research*, 27(2), 439-467. <http://dx.doi.org/10.5195/JWSR.2021.1045>.
- Arienti, W. L. & Filomeno, F. A. (2007). Economia política do moderno sistema internacional: as contribuições de Wallerstein, Braudel e Arrighi. *Ensaio FEE*, 28(1) 99-126. <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2138>.
- Arrighi, G. (1996). *A Ilusão do Desenvolvimento* (Trad. S. G. T. Vasconcelos). Petrópolis: Vozes.
- Arrighi, G. (1998). *O longo século XX: poder, dinheiro e as origens de nosso tempo* (Trad. V. Ribeiro). Rio de Janeiro: Contraponto.
- Auld, E. & Elfert, M. (2024). The waning legitimacy of international organisations and their promissory visions. *Comparative Education*, 60(3), 2024. <https://doi.org/10.1080/03050068.2024.2371271>.
- Benini, E. A., Benini, E. G. & Novaes, H. T. (2012) Os grilhões da gestão pública: o processo decisório e as formas contemporâneas de dominação patrimonialista. *Cadernos Gestão Social*, 3(1), 85-100. <https://periodicos.ufba.br/index.php/cgs/article/view/31560>.
- Bolaño, C. R. S. (2015). *O Conceito de Cultura em Celso Furtado*. Salvador: EdUFBA.
- Bresser-Pereira, L. C. (2001) Do estado patrimonial ao gerencial. In Pinheiro, W.; Sachs, I. *Brasil: um século de transformações* (pp. 222-259). São Paulo: Companhia das Letras.
- Bresser-Pereira, L. C. (2017). Reforma gerencial e legitimação do Estado social. *Cadernos Ebape.Br*, 51(2), 147-156. <https://doi.org/10.1590/0034-7612166376>.
- Carvalho, A. M. S. (2015) *A reforma gerencial do Estado no Brasil e o direito à res pública* (Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo), São Paulo. <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/3696>.

- Castelo, R. (2017). Supremacia rentista no Brasil neoliberal e a violência como potência econômica. *Universidade e Sociedade*, 60, 58-71.
https://www.andes.org.br/img/midias/676edb965130e08df9dfd63efe095891_1548264721.pdf
- Cavalcante, P. (2017). Gestão Pública Contemporânea: do Movimento Gerencialista ao Pós-NPM. *Textos para Discussão IPEA*, 2319.
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2319.pdf
- CFE — Câmara da Reforma do Estado, Brasil (1995). *Plano diretor da reforma do estado*. Brasília: Presidência da República. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>
- Chesnaïs, F. (2016). *Finance Capital Today: Corporations and Banks in the Lasting Global Slump*. Leiden, UK: Brill.
- Cooper, J. (2012). *Margaret Thatcher and Ronald Reagan: A Very Political Special Relationship*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Coutrot, T. (1998). L'entreprise néo-libérale: la coopération forcée. In: Coutrot, Thomas. Dans L'entreprise néo-libérale, nouvelle utopie capitaliste?: Enquête sur les modes d'organisation du travail. Paris, La Découverte, 1998.
- Cristaldo, R. C. (2018). *Desenvolvimento e Integração Internacional: Os Casos de Brasil e México* (Tese de Doutorado, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia) Salvador. <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/29331>
- Cristaldo, R. C. (2022). The claws and fangs of neoliberalismo: the (new?) political administration of the capital. *Monções — Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 11(22). <https://ojs.ufgd.edu.br/moncoes/article/view/14990>
- Dardot, P. & Laval, C. (2016). *A Nova Razão do Mundo: Ensaio Sobre a Sociedade Neoliberal* (Trad. M. Echalar). São Paulo: Boitempo.
- Denhardt, R. B. & Catlaw, T. J. (2017). *Teorias da Administração Pública* (Trad. Noveritis do Brasil. 2. ed.). São Paulo: Cengage Learning.
- Dolowitz, D. P. & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, 13(1), 5–24. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- Dreifuss, R. A. (1986). *A Internacional Capitalista: Estratégia e Táticas do Empresariado Transnacional (1918-1986)*. Rio de Janeiro: Editora Espaço e Tempo.
- Dumenil, G. & Lévy, D. (2004). *Capital Resurgent: Roots of the Neoliberal Revolution* (Trad. D. Jeffers). Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Faria, C. A. P. de (2018). *Políticas Públicas e Relações Internacionais*. Brasília: Enap.

Faria, J. R. V. de & Faria, J. H. de (2017). A concepção de Estado e a administração pública no Brasil no âmbito do plano diretor de reforma do Estado. *Administração Pública e Gestão Social*, 9(3), 140-147. <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5144>

Fischer, R. M. (2022). *O Desafio da Colaboração: Práticas de Responsabilidade Social entre Empresas e Terceiro Setor*. São Paulo: Editora Gente.

Freitas, R. G. de & Coelho, H. R. (2018). Modernizar para não ficar para trás: políticas de emulação neoliberal no sistema educacional italiano. *Marx e o Marxismo*, 6(11), 264-278. <https://doi.org/10.62782/2318-9657.2018.251>

Giroux, H. (2014) *Neoliberalism's War on Higher Education*. Chicago, US: Haymarket Books.

Gonçalves, R. (2012). Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serviço Social & Sociedade*, 112. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282012000400003>

Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4, 1-25. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1)

Harvey, D. (2005). *O Neoliberalismo: História e Implicações* (Trad. A. Sobral; M. S. Gonçalves). São Paulo: Edições Loyola.

Hibou, B. (2015). *La Bureaucratisation du Monde à L'ère Néolibérale*. Paris: La Découverte.

Kraychete, E. S. & Echavarria, C. (2020). Políticas de desarrollo y cooperación: procesos y contradicciones. *Revista Administración Pública y Sociedad*, 9, 3-5. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/29403/30198>

Jessop, B. (2016). *The State: Past, Present, Future*. Cambridge, UK: Polity.

Innset, O. (2020). *Reinventign Liberalism: The Politics, Philosophy and Economics of Early Neoliberalism (1920-1947)*. Cham, Suíça: Springer.

Kutay, A. (2023). From Social Sphere to Intermediary Association: A Critical Analysis of Civil Society's Neoliberal Transformation. *Critical Sociology*, 50(1). <https://doi.org/10.1177/08969205231180263>

Lazzarato, M. (2015). Neoliberalism, the Financial Crisis and the End of the Liberal State. *Theory, Culture & Society*, 32(7-8), 67-83. <https://doi.org/10.1177%2F0263276415600037>

Leite, L. Q. (2019). *História da Reforma Gerencial do Estado de 1995* (Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Administração, Fundação Getúlio Vargas). São Paulo. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27464>

Lemos Neto, K. E., de Souza, M. C., Dutra, P. H., & Mota, R. C. L. (2021). A reforma gerencial no Brasil em 1995 e a “reatualização da reforma administrativa prevista na PEC 32/2020”. *InterAção*, 21(1), 728-747. <https://doi.org/10.53660/inter-188-SS20>

Lopes, C. (2005). *Cooperação e Desenvolvimento Humano: A Agenda Emergente para o Novo Milênio*. São Paulo: EdUNESP.

Luce, M. S. (2018). *Teoria Marxista da Dependência: Problemas e Categorias — uma visão histórica*. São Paulo: Expressão Popular.

Lynn Jr., L. E. (2006). *Public Management: Old and New*. New York, US: Routledge.

MARE, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasil (1998). *Programa de Modernização do Poder Executivo Federal: Termo de Referência do Convênio de Cooperação Técnica com o BID*. Brasília: MARE.

Martins, R. C. & Salomão, I. C. (2018). Ortodoxia e liberalismo no Brasil contemporâneo: ideias, políticas e personagens. *Revista da FAE*, 21(1), 182-194.
<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/614>

Mészáros, I. (2021). *Para Além do Leviathan: Crítica do Estado* (Trad. N. Schneider). São Paulo: Boitempo.

Niemann, D. & Martens, K. (2018). Soft governance by hard fact? The OECD as a knowledge broker in education policy. *Global Social Policy*, (18)3, 267–283.
<https://doi.org/10.1177/1468018118794076>

Newman, J. & Clarke, J. (2012). Gerencialismo. *Educação & Realidade*, 37(2), 353-381.

Ocampo, J. A. (2014). La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia. In Ocampo, J. A. et al. *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica* (pp. 19-51). Santiago de Chile: Cepal.

Oliveira, F. A. de (2021). Lost and found: bourgeois dependency theory and the forgotten roots of neodevelopmentalism. *Latin American Perspectives*, 49(1), 36-56.
<https://doi.org/10.1177/0014180120400000>

Oliveira, I. T. M. & Milani, C. R. S. (2012). Atores não estatais e trade policy-making no Brasil: análise dos interesses e das estratégias da CEB e da REBRIP. *Dados*, 55(2), 367-401.
<https://doi.org/10.1590/S0011-52582012000200004>

Ouriques, H. R. & Vieira, P. A. (2017). A condição semiperiférica do Brasil na economia-mundo capitalista: novas evidências. *Revista Carta Internacional*, 12(3), 199-228.
<https://doi.org/10.21530/ci.v12n3.2017.711>

Paes de Paula, A. P. (2005). Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, 45(1), 36-49. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902005000100005>

Paulani, L. M. (2006). O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In Lima, J. C. F.; Neves, L. M. W. (Ed.). *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo* (pp. 69-108). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

25/28

Pereira, A. D. & Xerri, S. G. (2020). O sistema mundial contemporâneo: uma contribuição para o debate sobre desenvolvimento na teoria do sistema-mundo. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 9(18), 41-65.
<https://www.seer.ufrgs.br/austral/article/viewFile/108854/60229>

Plehwe, D. (2009). Introduction. In: Mirowski, P.; Plehwe, D. (Ed.). *The Road from Mont Pelerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective* (pp. 1-42.). Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Romero, M. (2002). La solidariedad de mercado. In: Pereira, L. N. (Ed.). *La Ética de Las ONGD y la lógica mercantil* (pp. 29-58). Barcelona: Icaria.

Rouanet, S. P. (2005). *Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública*. Brasília: ENAP.

Reimberg, J.; Andrade, B. R. (2020). Política externa como política pública: um estudo comparativo da formulação da política externa no Brasil e no Uruguai. In Anais — XLIV Encontro da Anpad, online. http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=Mjg5NjI=

Sacramento, O. (2017). Sociedade, espaço e fluxos: reflexões sobre processos transnacionais. *Tempo Social — Revista de Sociologia da USP*, 29(2), 287-303.
<https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2017.116490>

Sallum Jr., B. (1994). Transição política e crise do Estado. *Lua Nova*, 32, 133-167.
<https://doi.org/10.1590/S0102-64451994000100008>

Sassen, S. (2003). The participation of states and citizens in global governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 10(1), 5-28. <https://www.jstor.org/stable/10.2979/>

Silver, B. J. & Slater, E. (1999). The social origins of world hegemonies. In Arrighi, G.; Silver, B. J. (Ed.). *Chaos and Governance in the Modern World-System* (pp. 151-216). Minneapolis, US: University of Minneapolis Press, 1999.

Simões, P. E. M. (2020). Empresas, ONGs e Estados diante da governança privado-pública do desenvolvimento sustentável. *Revista Administración Pública y Sociedad*, 9, 32-52.
<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/28718/30170>

Stiglitz, J. (2024). How neoliberalismo failed, and whate a better society could look like. *Roosevelt Institute Working Papers*. <https://rooseveltinstitute.org/publications/how-neoliberalism-failed/>

Stone, D., Oliveira, O. P. de & Pal, L. A. (2020). Transnational Policy Transfer: the Circulation of Ideas, Power and Development Models. *Policy and Society*, 39(1), 1-18.
<https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1619325>

Talbot, L. (2013). Why shareholders shouldn't vote: a marxist-progressive critique of shareholder empowerment. *The Modern Law Review*, 76(5), 791-816.
<https://www.jstor.org/stable/24029739>

Tenório, F. G. (2008). *Um Espectro Ronda o Terceiro Setor, o Espectro do Mercado* (3. ed.) Ijuí: Editora da Unijuí.

Thompson, W. R. (2020). *Power Concentration in World Politics: The Political Economy of Systemic Leadership, Growth, and Conflict*. Bloomington, EUA: Springer.

Tonietto, M. & Ramina, L. (2021). Guerras do século XXI: considerações sobre guerras híbridas e lawfare. *Revista Brasileira de Pesquisas Jurídicas*, 2(3), 37-55.
<https://doi.org/10.51284/rbpj.03.tmr1>

Treacy, M. (2022). Dependency theory and the critique of neodevelopmentalism in Latin America. *Latin American Perspectives*, 49(1), 218-236.
<https://doi.org/10.1177/0094582X211066531>

Tude, J. M. (2013). *Organizações Intergovernamentais: Uma Reflexão a Partir da Perspectiva Intelectual de Karl Polanyi* (Tese de Doutorado, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia). Salvador.
<https://repositorio.ufba.br/handle/ri/23873>

Valim, R. (2017). *Estado de Exceção: A Forma Jurídica do Neoliberalismo*. São Paulo: Editora Contracorrente.

Wallerstein, I. (1974). *O Sistema Mundial Moderno: A Agricultura Capitalista e as Origens da Economia-Mundo Europeia no Século XVI* (Trad. C. Leite, F. Martins, J. Lisboa). Porto, PT: Edições Afrontamento.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Rômulo Carvalho Cristaldo

Conceitualização, curadoria de dados, análise de dados, pesquisa, metodologia, redação do manuscrito original, redação — revisão e edição.

Paulo Everton Mota Simões

Análise de dados, pesquisa, metodologia, redação do manuscrito original, redação — revisão e edição.

Adriana Almeida Cristaldo

Análise de dados, pesquisa, metodologia, redação do manuscrito original, redação — revisão e edição.

Thiago Chagas Silva Santos

Análise de dados, pesquisa, metodologia, redação do manuscrito original.