



# Gerencialismo

Janet Newman  
John Clarke

**RESUMO – Gerencialismo<sup>1</sup>.** Este artigo explora a importância do *gerencialismo* como um conceito para pensar sobre projetos de reforma do estado durante os últimos quarenta anos. Fazendo particular referência ao Reino Unido e seu papel na proliferação da Nova Gestão Pública, o artigo sugere que o gerencialismo (como ideologia) e a gerencialização (como um processo de transformação) se combinam para produzir o que descrevemos como um *estado gerencial*. Nesta forma de estado, arranjos organizacionais e sistemas de poder, autoridade e processo anteriores embasados em uma combinação de burocracia e profissionalismo são reconfigurados em torno da autoridade gerencial: *o direito de gerir*. Recorrendo a uma concepção da dispersão de poder em processos de reforma do estado, sugerimos que é o gerencialismo que fornece coerência tanto ideológica como organizacional aos cenários organizacionais complexos que emergiram de projetos de reforma do estado. Fronteiras borradas, formas organizacionais hibridizadas, arranjos de governança inovadores e novos aparelhos de responsabilização e avaliação são articulados pelas promessas de maior liberdade e autoridade gerencial. O artigo é concluído com a especulação sobre o que a volta à *austeridade* na política europeia poderia significar para o gerencialismo e a dispersão do poder do Estado.

Palavras-chave: **Gerencialismo. Estado. Autoridade. Poder. Austeridade.**

**ABSTRACT – Managerialism.** This article explores the significance of *managerialism* as a concept for thinking about projects of state reform across the last forty years. Making particular reference to the United Kingdom and its role in the proliferation of the New Public Management, the article suggests that managerialism (as an ideology) and managerialisation (as a process of transformation) combine to produce what we describe as a *managerial state*. In such a form of state, previous organizational arrangements and systems of power, authority and process based around a combination of bureaucracy and professionalism are reconfigured around managerial authority: *the right to manage*. Drawing on a conception of the dispersal of power in processes of state reform, we suggest that it is managerialism that gives both ideological and organizational coherence to the complex organizational landscapes that have emerged from state reform projects. Blurred boundaries, hybridized organizational forms, innovative governance arrangements and new apparatuses of accountability and evaluation are articulated by the promises of greater managerial freedom and authority. The article concludes by speculating on what the turn to *austerity* in European politics might mean for managerialism and the dispersal of state power.

Keywords: **Managerialism. State. Authority. Power. Austerity.**

## Introdução

Estamos escrevendo este capítulo em um período que se segue à crise bancária de 2008 e às tentativas subsequentes de estados-nação do Atlântico Norte de introduzirem medidas de austeridade, redução ou recuo adicional a partir de noções abrangentes de responsabilidade do estado para proporcionar benefícios e serviços públicos de bem-estar. Ao tentar compreender o que está acontecendo – tanto politicamente como analiticamente – iniciamos por reexaminar nosso relato sobre o que aconteceu na Grã-Bretanha após a crise econômica da década de 1970. Esta crise foi precipitada por uma aguda elevação nos preços do petróleo em muitas nações ocidentais e resultou em um profundo reordenamento da economia e da sociedade, marcado pelo aparecimento da política da Nova Direita (representado pelo *thatcherismo* no Reino Unido; Reagan e o Partido Republicano reinventado nos EUA). Não queremos, neste artigo, defender que a situação atual é apenas um aspecto da história se repetindo. Ao contrário, configurações globais de poder e recursos estão alinhadas de maneira muito diferente e muitos governos ocidentais tinham se engajado em programas de reestruturação e modernização muito antes que a atual crise financeira e recessão se instalassem. Porém, queremos revisitar algumas das formas de análise que desenvolvemos na década de 1990 (*The Managerial State*: Clarke; Newman, 1997) e 2000 (*Publics, Politics and Power*: Newman; Clarke, 2009) para explorar que recursos poderiam oferecer para analisar a conjuntura política atual.

Cunhamos a expressão *estado gerencial* em uma tentativa de dar um nome aos processos de transformação cultural e política que estavam ocorrendo na Grã-Bretanha na década de 1980 e 1990 sob o comando de Margaret Thatcher (1979-1992) e John Major (1992-1997). Nosso foco era sobre a Grã-Bretanha, mas as transformações introduzidas por Reagan nos EUA e na Nova Zelândia na década de 1980 seguiram lógicas semelhantes (baseando-se no experimento *neoliberal* do Chile de Pinochet na década de 1970). Os pressupostos compartilhados de *liberar* as forças do mercado do controle do estado; *liberar* o consumidor da carga de impostos; e reduzir o tamanho, âmbito e custo do estado informaram todo um rol de governos nacionais e organizações internacionais ao longo deste período, frequentemente conceituado como neoliberalismo ou neoliberalização (ver, por exemplo, Harvey, 2005; Peck, 2010). De fato, o que nós (seguindo Pollitt, 1993) denominamos de gerencialismo – ou o que era mais convencionalmente denominado como Nova Gestão Pública (NGP) – tornou-se um elemento-chave desta lógica global e globalizante que informou muitos programas nacionais de reformas e foi promulgada por órgãos transnacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e outras agências de desenvolvimento (Hood, 1995; Kaboolian, 1998).

Voltaremos à NGP posteriormente, mas aqui queremos observar que nossa análise não estava preocupada apenas com um conjunto de novas técnicas e tec-

nologias (separação comprador/prestador, modelos diretor-agente, contratação e assim por diante), mas sim com processos mais profundos de mudança social, cultural e política. Falamos a respeito de um estado *gerencial* porque queríamos localizar o gerencialismo como uma formação cultural e um conjunto distinto de ideologias e práticas que formavam um dos sustentáculos do novo acordo político que vimos emergindo. O período thatcheriano, sustentado por uma mistura instável de ideologia neoconservadora e teoria econômica hayekiana, pode ser encarado como uma resposta ao que era comumente compreendido como uma crise econômica e política: a combinação de recessão econômica e exaustão de um governo trabalhista prévio. Esta combinação era vista como desmantelando o acordo político-econômico anterior entre capital e trabalho que tinha sido institucionalizado no estado de bem-estar keynesiano. Porém, o foco sobre o acordo político e econômico, argumentamos, tendia a desconsiderar o acordo *social* inscrito no estado de bem-estar e o acordo *organizacional* que era fundamental para sua concretização. Como tal, oferecia uma compreensão muito limitada acerca do desmantelamento de uma conjuntura política particular na qual as dimensões social e cultural foram deslocadas por um foco estreito sobre o político e o econômico (para uma leitura bem diferente sobre a crise britânica e a conjuntura em meados da década de 1970, ver Hall et al., 1978).

Esta, obviamente, é uma história bem britânica e é importante não tomar o Reino Unido como norma e nem mesmo modelo para acontecimentos em outros lugares. No entanto, pensamos ser importante prestar atenção às particularidades destas histórias *nacionais*, mesmo quando estivermos prestando atenção às maneiras como podem estar enredadas em redes internacionais e transnacionais de intercâmbio, imitação e transferência coercitiva de modelos de política e governança. A atenção a estas especificidades confunde narrativas da universalidade da Nova Gestão Pública (NGP) como um fenômeno global e globalizante:

A NGP muitas vezes se apresenta como um elemento central em teorias de convergência entre estados, teorias que tendem a ignorar suas características culturais e políticas distintas. A natureza da mudança em nações específicas não pode ser compreendida simplesmente em termos de forças globais e recuo econômico transnacional. Tampouco pode ser lida como o efeito local de um conjunto de ideias globais sobre como dirigir serviços públicos (Clarke; Newman, 1997, p. xi).

Houve muitos relatos acerca da especificidade de reformas modernizadoras e gerencializadoras em diferentes países e regiões (por exemplo, Pollitt; Bouckaert, 2011; Pollitt; Dan, 2011; Samarasinghe et al., 2008). Não há dúvida de que o gerencialismo tornou-se algo como um modelo global para reforma, em relação ao qual, noções de *desenvolvimento* ou *subdesenvolvimento* de estados eram avaliadas, alimentando um extenso mercado para importação de habilidades e modelos do Reino Unido, EUA e Nova Zelândia e para expansão de consul-

torias em gestão que embrulhavam modelos de negócios e modelos de reforma e os comercializavam através de fronteiras nacionais. De fato, neste sentido, a dinâmica de globalização e gerencialização parece intimamente conectada, mas não pode ser compreendida como processos universais nem uniformes.

Assim, não compartilhamos da ideia de uma *convergência* de nações-estado em torno de um modelo único, principalmente porque tanto a natureza das reformas como sua periodização não podem ser confinadas a um foco sobre sistemas administrativos e o impacto da NGP. Conforme discutimos no caso da Grã-Bretanha, o desenvolvimento e o subsequente deslocamento dos acordos sociais e organizacionais alicerçando a formação de estados de bem-estar também foram significativos. Conforme discutimos em 1997:

O acordo social, formado na interseção de ‘família, trabalho e nação’, não provou ser mais estável do que sua contrapartida econômica e política. A interação de mudanças sociais – na composição de lares, trabalhadores e o povo – com novas formas de movimentos sociais, culturais e políticos desestabilizou profundamente o acordo social. Linhas específicas de diferenciação social tornaram-se um foco para ação coletiva e conflito político. Muitos destes estavam centrados em divisões que eram anteriormente tratadas como categorias naturais (como ‘raça’, gênero e sexualidade) nas quais a ação coletiva procurava redefini-las como socialmente produzidas e construídas. [...] estes desafios também colocam em questão a natureza da neutralidade do estado de bem-estar quando incorporada a seus regimes organizacionais profissionais de gabinete... Ao invés de neutralidade, foi revelado que tanto as regras formais como informais das burocracias e práticas de profissionalismo contribuíam para a produção e reprodução de poder e desigualdade. A formação e a implementação de políticas, práticas de emprego e culturas organizacionais características de instituições de bem-estar estavam todas implicadas... a crise do social penetrou profundamente no mundo organizacional e ocupacional do ‘antigo’ estado de bem-estar (Clarke; Newman, 1997, p. 9-12).

Refletindo acerca de tipos muito diferentes de acordos – e desafios a eles, no caso do Brasil, Sonia Fleury (2011) acompanha como o modelo de seguridade social *elitista* no Brasil foi desafiado por um modelo mais universal no fim da década de 1980, orientado por demandas populares, por direitos sociais, descentralização e participação social. O sistema de bem-estar resultante apareceu precisamente – e paradoxalmente – no ponto em que estavam sendo feitos questionamentos a respeito da sustentabilidade de muitos estados de bem-estar europeus (ver também Gledhill; Hita, 2011, sobre acontecimentos posteriores). Além disso, o processo de construir instituições de bem-estar no Brasil estava limitado por obrigações econômicas e políticas severamente restritivas na década de 1980 que não estavam presentes na década de 1960 e no começo da de 1970 na Europa ocidental e nos EUA. Contudo, seu forte embasamento nas demandas e queixas de movimentos sociais e atores políticos gerou transformações em processos administrativos e fortes mecanismos participativos democráticos. As contradições evidenciadas originaram dinâmicas muito di-

ferentes daquelas que descrevemos neste artigo; no Reino Unido, movimentos rumo tanto a transformação administrativa como a participação do público foram grandemente impulsionados por projetos governamentais e políticos *de cima* que buscavam tanto incorporar como anular conflito e dissenso político (Steinberg; Johnson, 2004; Newman, 2001; Newman; Clarke, 2009).

Mais adiante neste artigo refletiremos sobre como estes projetos recorreram a críticas do gerencialismo para elaborarem novas lógicas de governar que privilegiavam mais expansão tanto do poder corporativo como da autoridade gerencial na prestação de serviços públicos. Também levamos em conta o atual período de crises políticas de austeridade, examinando os projetos culturais e políticos que procuram *deslocar* e *realocar* formações sociais contemporâneas. Estes projetos são dinâmicos e inconclusos e assumem diferentes formas em diferentes nações e regiões. Isto não é, defendemos, simplesmente um neoliberalismo global eliminando tudo que havia antes, mas sim projetos profundamente políticos que buscam realinhar formas de poder em relações econômicas, políticas e sociais (Clarke, 2008). Porém, antes de começarmos a analisar o presente, queremos definir um pouco mais detalhadamente nossa abordagem teórica. Na seção 1 delineamos mais os contornos do *estado gerencial*, prestando particular atenção à ideologia do gerencialismo e a construção da forma *dispersa* do estado; na seção 2 elaboramos um pouco de suas implicações para a reforma de sistemas de educação. Na seção 3 continuamos a explorar como os contornos do estado gerencial se desenvolveram e mudaram em décadas subsequentes. Finalmente, na seção 4, consideramos como esta abordagem poderia informar uma análise da conjuntura atual – e como poderia precisar ser desenvolvida para responder à situação em modificação.

## Contornos do Estado Gerencial

Os programas de reforma de bem-estar tendiam a ser sustentados e legitimados por narrativas sobre a necessidade econômica de mudança, especialmente em tempos de crise fiscal aparente. Porém, já apontamos para a importância da cultura e da ideologia em processos de reforma e recuo do estado. Na Grã-Bretanha, a crise econômica enfrentada por muitas nações ocidentais em meados da década de 1970 originou um foco intenso sobre os custos dos gastos públicos e levou a tentativas de redesenhar o acordo fordista/bem-estar do pós-guerra de maneiras que poderiam aumentar a lucratividade do capital (Jessop, 2002). Isto foi acompanhado por movimentos para cortar a taxação, liberar mercados de trabalho e remover alguns dos *fardos* da regulação do estado e intervenção do estado sobre o livre funcionamento dos mercados. Estes movimentos buscavam romper e redesenhar o acordo *político-econômico* entre capital e trabalho, seja aquele inscrito no próprio estado de bem-estar, seja nas tradições de negociações salariais *tripartite* entre sindicatos, patrões e o estado. O que ocorreu a seguir incluía uma nova ênfase sobre abordagens

mercado-cêntricas, com um retorno à contratualização, separação comprador-fornecedor e mercados internos ou quase-mercados; uma *economia mista* emergente de prestação e financiamento de serviços; um processo complexo de reestruturação e desregulação da força de trabalho; e um privilegiamento retórico subsequente do cliente ou consumidor de serviços públicos (Clarke et al., 2007). Estas mudanças eram apoiadas tanto por uma crença ideológica no poder da gestão para produzir mudanças transformadoras como a dispersão do poder do estado para um quadro de agentes gerenciais *empoderados*. Agora examinamos cada um destes fatos um pouco mais detalhadamente.

### *Gerencialismo e Gerencialização*

O gerencialismo como ideologia era essencial para o processo de reforma das décadas de 1980 e 1990 no Reino Unido porque traduzia um *ethos* de negócios do setor privado no estado e no setor público. Ocorre que, mesmo onde os serviços públicos não foram totalmente privatizados (e muitos permaneceram no setor público), era exigido que tivessem um desempenho *como se* estivessem em um mercado competitivo. Era exigido que se tornassem *semelhantes a negócios* e este *ethos* era visto como personificado na figura do gerente (em oposição ao político, ao profissional ou ao administrador). Isto introduziu novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência acima de outros valores públicos. Em *The Managerial State* descrevemos este processo em termos da formatação de um novo acordo organizacional que deslocou – em parte – os regimes profissionais de gabinete do estado de bem-estar tradicional. Tomamos emprestada a ideia de burocracia profissional de Mintzberg (1983) e ela descreve a mescla irregular (e, às vezes, instável) de poder profissional e burocrático que era característica de organizações prestando serviços públicos de saúde, educação e outros.

Os gerentes representavam uma contrapartida ao profissionalismo de gabinete porque se imaginava que habitassem o mundo da ação de mercado e eram os carreadores naturais de seu empreendedorismo e dinamismo. Podiam oferecer toda a gama de *boas práticas em negócios* que as organizações no setor público precisavam aprender. Este imaginário de gestão estava muitas vezes preocupado com virtudes antiquadas de coordenação organizacional: o controle *prático* de custos na busca por maior eficiência, principalmente pela produtividade do trabalho intensificado (Mohan, 1995, capítulo 6). Mas também produziu a celebração mais dinâmica do gestor-come-herói sendo articulado no *novo* gerencialismo, particularmente naquelas novas concepções de gestor como líder e formador da cultura corporativa, inspirando a infinita busca de qualidade e excelência (Clarke; Newman, 1993; Pollitt, 1993; Flynn, 1994). Tanto as novas como as antigas versões de gerencialismo, entretanto, estavam centradas em uma pré-condição essencial para *transformar* as entediadas burocracias profissionais de bem-estar social em organizações modernas –

aquelas do estabelecimento ou do incremento do *direito de gerenciar*. Estas legitimações da desejabilidade *natural* de gerir como a maneira óbvia de dirigir organização estavam refletidas no uso crescente da expressão *bem gerenciada* para descrever organizações bem sucedidas. Também eram sustentadas por contrastes resultantes da gestão com as formas de coordenação organizacional associadas ao antigo estado de bem-estar. As virtudes dos gestores eram comparadas com as falhas de burocratas, profissionais e políticos. Assim, enquanto os burocratas eram submetidos a regras, voltados para dentro e inertes, os gestores eram inovadores, voltados para fora e dinâmicos. Enquanto os profissionais eram paternalistas e desenvolviam místicas de *expertise* para ocultar e proteger seu poder e eram autoreguladores, os gestores eram centrados no consumidor, criavam organizações transparentes e eram testados no *mundo real* do mercado. Finalmente, enquanto os políticos eram dogmáticos, interferentes e mutáveis, os gestores eram realistas, capazes de assumir uma visão estratégica e, desde que recebessem *liberdade para gerir*, conseguiam cumprir a promessa de que *fariam a coisa certa*.

A reconstrução do estado envolveu tanto o gerencialismo como a gerencialização. O gerencialismo é uma *ideologia* que legitimava direitos ao poder, especialmente ao *direito de gerir*, construídos como necessários para alcançar maior eficiência na busca de objetivos organizacionais e sociais (ver também Pollitt, 1993, capítulo 1). Em segundo lugar, o gerencialismo é uma *estrutura calculista* que organiza o conhecimento sobre as metas organizacionais e os meios para alcançá-las. Usualmente está estruturado em torno de um cálculo interno de eficiência (entradas-saídas) e um cálculo externo de posicionamento competitivo em um campo de relações de mercado. Contudo, o gerencialismo também é uma *série de discursos superpostos* que articulam proposições diferentes – até mesmo conflitantes – a respeito de como gerir e do quê deve ser gerido. Assim, diferentes formas de gerencialismo enfocam *liderança, estratégia, qualidade* e assim por diante para produzirem um campo complexo e mutante de conhecimento gerencial (ver, entre outros, Flynn, 1994; Pollitt, 1993; O'Reilly; Reed, 2010).

A gerencialização é um processo de *estabelecimento de autoridade gerencial* sobre recursos corporativos (materiais, humanos ou simbólicos) e tomada de decisão corporativa. Em segundo lugar, a gerencialização é um processo de *estabelecimento de estruturas calculistas* de gerencialismo. Estas definem os termos e as condições da tomada de decisão. O objetivo da gerencialização é incorporar estas estruturas como as formas de conhecimento que governam padrões de relacionamentos internos e externos. Finalmente, a gerencialização é um processo de *criação de formas de 'gerir' e tipos de gestores*. Identificamos três formas principais de *gestão* que eram visíveis na reestruturação dos serviços públicos no Reino Unido durante as décadas de 1980 e 1990: *gestores reais; híbridos* e uma *consciência gerencial dispersa*. O indicador mais evidente do impacto do gerencialismo sobre os serviços públicos foi o rápido crescimento no número de pessoas que estão empregadas como *gestores*: ou

seja, ocupavam postos explicitamente definidos como *gestão*. Estes gestores ou eram *importados* ou *convertidos*: os primeiros vieram de algum outro lugar; os últimos eram produzidos *na casa* por meio de programas de treinamento ou desenvolvimento em gestão e estavam fazendo uma mudança na carreira rumo a um papel claramente identificado como gerencial (em um contexto onde as carreiras organizacionais eram cada vez mais definidas em termos gerenciais em vez de profissionais). Embora estes números possam ser o indicador mais óbvio de gerencialização, as outras duas formas de gestão podem ser de igual importância. A forma *híbrida* disseminou-se no que anteriormente eram organizações profissionais de gabinete prestando serviços públicos. *Híbrido* é uma maneira conveniente de descrever os complexos processos de incorporação de profissionais trabalhadores a funções de gerenciamento, caracteristicamente por meio de processos de devolução e delegação (ver Ferlie et al., 1996). Diretores clínicos, gerentes de enfermaria e consultórios com financiamento público no NHS<sup>2</sup>; diretores de escolas sob Gestão Local de Escolas; gestão do cuidado em serviços sociais pessoais; gestão operacional devolvida em política; tudo isto foi embasado na construção de articulações entre modos profissionais e gerenciais de coordenação. Estes *híbridos* evocavam um complexo de motivações. Por um lado, mobilizavam *valores de serviço* ou compromissos profissionais para motivar o engajamento com a gestão corporativa. Ao mesmo tempo, exigiam que estes compromissos estivessem sujeitos à disciplina de aceitação das *realidades e responsabilidades* da gestão corporativa. No processo, é possível acompanhar os diferentes tipos de experiências de se tornar *híbrido*. Alguns se *empoderaram*, convertidos entusiastas do mundo da gestão. Outros permaneceram como *profissionais velados*, utilizando novas possibilidades de poder e autoridade para preservar, prestar ou até mesmo aperfeiçoar os serviços. Finalmente, alguns se tornaram *críticos* desencantados – achando que o *discurso da gestão* era uma farsa ou uma cortina de fumaça por trás da qual sua maior tarefa era gerir o declínio.

A gerencialização também era um processo independente em si – incorporado à educação e desenvolvimento em gestão, elaboração da gestão do setor público e privado e os papéis de órgãos como Comissão de Auditoria, Escritório de Gestão Pública e Comitê de Gestão do Governo Local, além das iniciativas de autoridades e órgãos locais específicos. Ondas de reestruturações, programas de mudança cultural, sistemas recentemente devolvidos e descentralizados e variações de gestão de desempenho inundaram as organizações de serviços públicos. Nestes processos de reforma, o gerencialismo desafiou os *jeitos antigos* de dirigir no governo central e local. A representação política local foi marginalizada pela transferência de recursos públicos para órgãos e organizações quase não governamentais [*quangos*] não eleitos, enquanto era mais fortemente circunscrita por controle expandido do governo central tanto sobre as políticas como os recursos. Os métodos de administração burocrática eram desafiados pela promessa de uma abordagem mais dinâmica e empresarial para gerir as organizações. O profissionalismo foi colocado na defensiva pela

afirmação de modelos de prestação centrados no consumidor e a fragmentação de tarefas profissionais e burocráticas. Este desafio foi orientado pela crença de que profissionais e burocratas *do nível da rua*<sup>3</sup> poderiam ser disciplinados por um sistema gerencial devolvido que instalasse novas responsabilidades para controle de recursos.

Conforme já foi observado, pensamos que é importante reconhecer que o gerencialismo continha variantes diferentes e pensamos que duas delas eram particularmente significativas. A primeira (às vezes denominada *neotaylorismo*) é um pragmatismo racional de meio-fim que privilegia a eficiência e a produtividade e que favorece relações transacionais de intercâmbio e contratação. Frequentemente isto está associado a sistemas rígidos de controle, metas em cascata e rígido monitoramento de desempenho. A segunda (que se tornou conhecida na década de 1990 como *novo gerencialismo*, Clarke; Newman, 1993; Pollitt, 1993) é mais *centrada nas pessoas* e orientada para qualidade e *excelência*; aqui os programas de mudança de cultura procuram *deixar a força de trabalho livre* para inovar e aperfeiçoar os serviços e para introduzir organizações mais centradas no cliente e olhando para fora. Brevemente, denominamos estas variantes de *transacional* e *transformacional*. A maioria das organizações, é claro, combina elementos de ambas; de fato, equipes de gestão sênior muitas vezes são minadas com conflitos, ou comprometimentos instáveis, entre estas duas lógicas diferentes. Porém, era o *novo gerencialismo* que dominava os livros-texto sobre gestão da década de 1990 e a seguir (ver Peters, 1987; 1993; Osborne; Gaebler, 1992 como exemplos). Ideias de transformação, revolução, reinvenção e mudança de cultura impregnavam os textos sobre gestão, programas de treinamento e cursos de MBA pelos quais novos quadros de agentes de gerenciamento eram constituídos.

A ideia do poder transformacional de gestão, e de gestores como indivíduos heróicos que podiam *transformar* organizações consideradas em *falência*, formava um recurso muito significativo para os governos que buscavam reconfigurar estados de bem-estar e serviços públicos. De fato, a linguagem da gestão 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. Todos reproduziam os temas da *modernização* (superando a inflexibilidade da burocracia ou do interesse próprio de profissões e administradores). Todos falavam de *mudança da cultura* para produzir organizações mais receptivas, mais centradas no cliente, mais eficientes e capazes de fazer *mais com menos* em um impulso incessante por maior eficiência e produtividade aumentada. Todos falavam da necessidade de *estratégias, visões e missões* que permitiriam que organizações individuais – e a própria nação – competissem mais efetivamente no mercado global. Todos falavam da competição aumentada como uma resposta necessária para superar os problemas do passado (embora, obviamente, as definições dos problemas para os quais a competição era uma resposta variassem enormemente). O gerencialismo, então, atuou como um tipo de isomorfismo discursivo: uma

linguagem que todos precisavam falar para soar *modernos*. No processo, a gestão foi encarada pelos governos como uma força social progressiva:

Antigos pressupostos deveriam ser desafiados; antigas alianças dissolvidas; as bases do antigo poder enfraquecidas. Isto deveria ser alcançado não apenas por meio de mudança forçada direcionada pelo governo, mas pela obtenção de consentimento para a ideia de que a mudança em si era uma virtude, uma necessidade para sobrevivência da Grã-Bretanha na economia global emergente e uma precondição essencial para sua renovação como nação (Clarke; Newman, 1997, p. 34).

Porém, nem tudo estava orientado para a transformação: organizações prestando serviços de bem-estar ou públicos também estavam sujeitas a um rol de metas, exigências de desempenho, relações contratuais e regimes de inspeção que exigiam uma contenção mediante controles internos ao invés de maior flexibilidade e que privilegiavam a gestão transacional em vez da transformacional. Estes regimes também podem ser compreendidos como uma dispersão do poder do estado (e exigências governamentais por responsabilização e comprometimento com leis e diretrizes políticas) para um rol de órgãos quase-governamentais. O crescimento do que Clarke (2005) mais tarde chamou de *nexo desempenho-avaliação* era significativo para o funcionamento deste rol disperso de organizações *contratadas* para prestar serviços públicos: governá-las demandava novos tipos de agências de auditoria, inspeção, vigilância, fiscalização e avaliação de desempenho. Estas combinavam a procura de *economia, eficiência e efetividade* com a busca de *valor por dinheiro* no desenvolvimento de um equipamento para governar a distância.

Esta combinação instável de variantes transacionais e transformacionais de gerencialismo continua no presente, criando condições para respostas diversas às circunstâncias de cortes e austeridade. Na primeira, a necessidade de cortes gera um foco mais fechado sobre o desempenho e novos sistemas de controle financeiro e organizacional, tanto no governo em si como nas organizações que prestam benefícios e serviços financiados pelo governo. Porém, a ênfase sobre a transformação também está sendo amplificada na medida em que as organizações são estimuladas a encontrar novas soluções inovadoras ou empresariais para uma base de recursos em declínio, utilizando cortes para reformatar serviços, promover a reengenharia de organizações e desenvolver novas estratégias de mercado que possam oferecer esperança de sobrevivência e renovação.

### *A Dispersão de Poder do Estado*

A ideia de uma combinação instável também caracteriza as relações *frouxas-rígidas* que emergiram entre governos e as organizações prestando ou autorizando serviços. A base do gerencialismo é que as organizações – e

aqueles que as gerenciam – devem se *liberar* dos controles governamentais para procurarem estratégias flexíveis e adaptativas, permitindo que compitam efetivamente e respondam a condições sempre cambiantes. Devem receber *liberdade para gerenciar*. É este complexo processo de liberação que nos levou a caracterizar o gerencialismo como a base para a *dispersão* de poder do estado. Esta dispersão é fundamental para o aparecimento de uma nova forma de estado à qual denominamos de estado *gerencial*:

A dispersão era uma estratégia política para reconstruir tanto o estado em si como a coordenação de suas funções de bem-estar. [...] A dispersão de poder forma um fio condutor que sustenta uma variedade de novos sistemas e mecanismos, conectando a introdução de processos de mercantilização, a expansão de outros setores não-estatais, processos de centralização e descentralização e variedades de privatização e externalização. A dispersão significou o encolhimento do estado e o simultâneo aumento de seu alcance na sociedade civil (por meio de seu comprometimento com agentes não-estatais) (Clarke; Newman, 1997, p. 29).

Como estratégia de reconstrução do estado, a dispersão serviu para realinhar relações de poder de maneiras complexas. Disciplinou o exercício da forma de poder tanto profissional como burocrática ao introduzir a organização como o *locus* primário de agenciamento e responsabilidade: tanto profissionais como gestores ficaram sujeitos às exigências de missões organizacionais, estratégias comerciais e normas de desempenho. Na medida em que os vínculos com o estado eram (seletivamente) afrouxados, as organizações estavam cada vez mais situadas em um campo competitivo onde sobrevivência e sucesso dependiam de sua capacidade para assegurar financiamento e atrair *clientes*, recentemente franqueada com algumas formas de escolha entre múltiplos prestadores. E a dispersão também operava como uma lógica *interna* nas organizações, pois eram divididas em unidades de negócios, cada uma com seu próprio orçamento e metas de desempenho, introduzindo elementos novos de competição intraorganizacional.

A dispersão de poder do estado exigia novos tipos de agentes que podiam atuar autonomamente no interesse das organizações e serviços – e clientes. Muitos gestores chegaram à gestão ao assumirem cargos profissionais ou administrativos sênior, outros vieram dos programas de MBA que proliferavam e outros, ainda, foram importados do setor privado. Todos eram constituídos como atores autogovernantes, imbuídos dos discursos de gerencialismo que privilegiavam identidades específicas: como indivíduos empresariais, que assumem riscos, que elaboram estratégias. Entretanto, conforme observamos acima, a dispersão de poder não definia totalmente as organizações e seus gestores como agentes livres; estavam sujeitos a formas intensificadas de poder e controle centralizado, agora operando não por linhas diretas de responsabilização ou regulação, mas através de controles fiscais, regimes de desempenho, diretrizes políticas e um aparelho de auditoria e avaliação em expansão.

Estas dispersões – de tarefas, responsabilidades e poder – possuem o efeito de ‘favorecer’ ou ‘empoderar’ diferentes agentes para prestarem bem-estar social: empresas comerciais, consórcios, organizações voluntárias, cuidadores primários e assim por diante. Porém, ao mesmo tempo, sujeitam estes agentes a novas restrições e demandas por intermédio de processos de produção de estimativas, contratação e avaliação. A capacidade para os agentes atuarem para fazerem escolhas não é sua propriedade intrínseca, mas um efeito de sua relação com o estado no qual estão tanto empoderados como disciplinados (Clarke; Newman, 1997, p. 29).

Muitas destas formas de controle centralizado foram se enfraquecendo progressivamente em ciclos adicionais de mercantilização, incluindo a introdução de parcerias público-privadas, a volta à *terceirização* como meio de redução de custos e o desenvolvimento de novas formas organizacionais – nos consórcios, *academy schools*<sup>4</sup>, fundações hospitalares do Reino Unido – nas quais agências selecionadas recebiam maiores liberdades (inclusive a liberdade de receber empréstimos de capital privado ou definirem taxas salariais *locais*). Estas organizações podiam ser isentas de algumas das exigências dos aparelhos regulatórios em troca de seu *bom desempenho*: ou seja, a responsabilidade para com o estado e o público mais amplo era enfraquecida na medida em que a lógica dos negócios era intensificada. Aqui não existe uma única lógica ou tendência: nem a descentralização nem a centralização descrevem com precisão os arranjos cambiantes de poder, controle e autonomia condicional que foram elaborados como uma nova arquitetura de serviços públicos governantes. Tampouco isto era um simples processo de *mercantilização*: ao contrário, os governos tinham que *fazer mercados*. Em Newman e Clarke (2009), discutimos que os processos de elaboração de mercado precisam ser compreendidos como projetos políticos, com condições e consequências variadas:

Estas reformas ‘mercantilizadoras’ produziram diferentes tipos de mercado e retrabalharam as relações entre estados, mercados e cidadãos em torno de serviços públicos de diferentes maneiras. Produzem distintos arranjos sociais, organizacionais e econômicos. No entanto, poderíamos salientar alguns aspectos conectados acerca das consequências destes processos de elaboração de mercado.

[...] cada um deles é resultado de agenciamento político – não existe nenhuma propagação natural ou inexorável do mercado. Ao contrário, emergem de cálculos políticos, escolhas e o investimento de recursos públicos. Se a elaboração do mercado envolvia a venda de moradias sociais aos inquilinos ou a invenção e instalação de uma distinção entre compradores e prestadores de determinado serviço, estas mudanças envolviam trabalho político, social e organizacional [...] cada uma destas mudanças específicas era então recrutada como parte da narrativa do mercado, fornecendo evidências da propagação inexorável do Mercado e a diminuição ou declínio do Estado. Apesar de suas diferenças, e apesar de sua construção política específica, são dirigidas em conjunto (por entusiastas e críticos igualmente) como evidências do triunfo do mercado.

[...] cada uma delas modifica determinado campo de práticas, relações e processos. A escala e o âmbito destes sítios específicos de fato variam – de aquisição de capital multinacional em serviços públicos como fornecimento de água, gás ou eletricidade, ao capital financeiro global investindo na construção de hospitais novos e financiando novos empregos, à divisão do mesmo corredor departamental em um mundo dual de compradores e prestadores. Porém, produzem tipos diferentes de ‘oportunidade’ econômica, definem novos tipos de cálculo econômico e produzem novos tipos de agentes econômicos: pessoas que precisam agir *como se* fossem consumidores, compradores, empresários, contratantes e assim por diante. Sua especificidade é importante, em parte porque produzem determinadas consequências. Expandir o papel (e fontes de lucro) para capital corporativo é diferente de criar um campo de opções para consumidores de determinados serviços (pacientes escolhendo hospitais ou pais escolhendo escolas). Nem é o mesmo que sujeitar organizações à regra de mercados internos ou quase-mercados como substitutos para forças de mercado (Newman; Clarke, 2009, p. 74-75).

Nesta seção, tentamos indicar algumas das maneiras pelas quais desenvolvemos uma análise de gerencialismo e gerencialização como elementos-chave de projetos de reforma do estado no Reino Unido. Contribuíram para a criação de uma forma de *estado disperso* no qual a proliferação de agências e organizações era coordenada por uma combinação de lógicas: relações mercantilizadas e conexões contratualizadas; autoridade gerencial; e um aparelho expandido de avaliação de desempenho. Na seção seguinte, consideramos como estas duas tendências gerais afetaram uma área de prestação pública: a educação.

## A Escola Gerencial

Para avaliar algumas das consequências do gerencialismo, queremos nos concentrar aqui nos seus efeitos sobre a educação, particularmente a escolarização (aqui precisamos observar que nosso foco se estreita mais, pois a escolarização é organizada e administrada por diferentes autoridades nacionais dentro do Reino Unido, então nosso relato aqui se refere principalmente à escolarização na Inglaterra). A educação é um sítio em que as habilidades e conhecimentos profissionais são subordinados, em parte, a novas lógicas de cálculo organizacional quando as escolas foram *liberadas* do controle do governo nacional e local e precisaram competir – por financiamento, por alunos e por boa reputação (a ideia de que determinada escola é uma *boa escola*, o que define, em si, vantagem competitiva). A educação ilustra vividamente a dinâmica do que anteriormente denominamos como a dispersão de poder do estado. A *gestão local de escolas* foi introduzida na Grã-Bretanha pelo *Education Reform Act* de 1988, sendo os orçamentos majoritariamente devolvidos a escolas selecionadas em vez de serem mantidos por autoridades locais de educação buscando políticas para toda uma área municipal. Isto foi acompanhado por dois outros dispositivos

que *empoderaram* gestores de escolas locais (diretores). Um foi a introdução de uma maior diversidade de tipos de escola, permitindo especialização local e gerando maior liberdade para algumas escolas. O segundo foi a doutrina da escolha dos pais, que colocou escolas individuais em competição direta umas com as outras para atraírem os pais de alunos em potencial. Acoplado a orçamentos devolvidos e gestão local, isto permitiu novas dinâmicas e estratégias, dentre as quais queremos destacar duas. A *seletividade* é uma lógica organizacional que procura manter os alunos mais capazes para que consigam ter um bom desempenho nas tabelas classificatórias de sucesso em exames e, assim, atrair pais clientes de boa qualidade. *Gestão dos limites* é uma técnica pela qual a escola se defende de alunos *difíceis* – e, assim, potencialmente caros. Isto incluiria alunos com necessidades especiais, alunos desordeiros, filhos de migrantes e em busca de asilo e assim por diante.

Estas estratégias eram produto do imperativo de privilegiar o desempenho e o sucesso de uma escola individual acima de lealdades profissionais ou compromissos de serviço público mais amplos. Obviamente estas estratégias não necessariamente deslocavam outras lealdades e outros compromissos; não determinavam o que acontecia nas escolas nem impediam colaborações informais entre elas. Os poderes burocrático, profissional e gerencial estavam sobrepostos um sobre o outro de maneiras complexas, criando um campo de tensões – tensões que poderiam ser representadas na cultura organizacional, em reuniões de funcionários, em regimes de avaliação de desempenho, em políticas de matrícula e ingresso, em interações entre a escola e seus pais e alunos e em relações inter-escolas e, é claro, no trabalho de professores individuais. E o estado não abandonou completamente seu papel de governo nesta dispersão de poder. Ele estabeleceu as regras do jogo (através de sistemas de cotas, por agrupamento de escolas em consórcios, e assim por diante), regras que as escolas poderiam então tentar subverter. Deve ser enfatizado que o fizeram não com algum propósito maligno – seu objetivo era simplesmente assegurar a efetividade e a sobrevivência de *sua* escola, maximizando o sucesso do negócio e, com isso, beneficiando seus alunos atuais e futuros. Porém, o foco dominante sobre a escola individual como um quase-negócio posicionada em um campo competitivo teve profundas consequências para a sustentabilidade de noções de educação como um bem público mais amplo.

Estas noções estavam parcialmente inscritas nas novas agências para as quais a governança da educação foi devolvida. Estas incluíam comitês locais de governantes para escolas individuais, mas também novas agências nacionais preocupadas com a especificação do conteúdo do currículo, definição de padrões e realização de inspeções escolares. Estas reduziam os critérios dos professores como profissionais e enfraqueciam a capacidade de municípios locais coordenarem e dirigirem sistemas educacionais locais. Juntas, estas reformas, defende Gewirtz, foram delineadas para:

[...] liberar o potencial produtivo de gestores de escolas enquanto restringe o que era visto como procedimentos burocráticos emburrecidos de ALE [autoridades locais de educação]. A ideia era que ao conceder controle a diretores e governantes sobre seus orçamentos e ao tornar a renda da escola dependente da atração do cliente, os gestores sênior de escolas teriam tanto as ferramentas como o incentivo para se comportarem de maneiras mais custo-efetivas, flexíveis, competitivas, satisfatórias ao consumidor, e inovadoras (Gewirtz, 2002, p. 60).

Obviamente é muito difícil argumentar contra estes benefícios. Porém, Gewirtz continua a mostrar como estas políticas levavam a maior exploração do corpo docente e ofereciam a eles menos satisfação no emprego. Também, defende ela, resultavam na penetração de valores capitalistas e uma racionalidade capitalista no sistema de educação e um conseqüente distanciamento da ideia de escolarização como um meio de reparar padrões estruturais de injustiça social. Produziram um clima em que as crianças eram encaradas como mercadoria que era valorizada de forma diferenciada. As reformas também tendiam a produzir um privilegiamento de pedagogias tradicionalistas alinhadas a um regime de desempenho utilitarista, orientado por exames e uma exacerbação de desigualdades em acesso – e progressão – à escolarização.

Conforme discutimos na seção anterior, a *liberação* de organizações individuais para gerirem a si mesmas é disciplinada, em parte, por regimes nacionais de estabelecimento de metas e sujeita a critérios de órgãos de inspeção ou auditoria. Na Inglaterra, a escolarização estatal estava sujeita à inspeção desde o século XIX. No entanto, a presença continuada dos Inspectores de Sua Majestade (ISM) para educação em escolas entre 1839 e 2010 oculta algumas descontinuidades radicais em sua organização prática. Uma ruptura fundamental ocorreu em 1986, quando a função de inspeção foi realocada no recentemente criado Office for Standards in Education (Ofsted) [Escritório de Padrões em Educação], após ataques políticos centrados sobre a conspiração percebida do Inspetor com (se não a real defesa da) pedagogia liberal/progressista/permissiva ou centrada na criança. O que tinha sido um exercício enormemente profissional conduzido no mundo da escolarização e envolvia orientar os governos com embasamento em julgamento profissional tornou-se uma prática explicitamente avaliativa. Era exercida sobre escolas, produzindo julgamentos e classificações públicas para um conjunto de audiências supostamente não-governamentais e governamentais (professores, pais, alunos, autoridades locais, patrões, patrocinadores, comunidades locais: o campo de *parceiros* em potencial). A inspeção também se tornou um processo subcontratado, com um número menor de ISM centralmente indicados sendo suplementado por inspetores recrutados através de três órgãos para condução das inspeções. Elevar os padrões de educação também significa aumentar o *valor pelo dinheiro* e a *eficiência e efetividade* de prestadores, além do objetivo de *reduzir a burocracia* (Ofsted, 2009). O Ofsted é conhecido por assumir uma visão agressiva, se não abrasiva, de escolas e professores (ver Ozga et al., 2011).

Estudos acompanharam tendências paralelas em outros campos de serviços públicos como, por exemplo, em relação à saúde (Pollock, 2004) e Ensino Superior (Clarke, 2010a; Collini, 2012) e outros aspectos do estado sujeitos à prerrogativa gerencial. Estas críticas também ressaltaram as implicações de *parcerias público-privadas* que abriram as instituições públicas à lógica capitalista globalizadora, preparando o caminho para o aparecimento de empresas globais vendendo saúde, educação e outros serviços. Em *Education plc*, Ball (2007) analisa o crescimento da educação como *grande negócio*, porém também adverte quanto aos perigos de argumentos totalizantes. A privatização, argumenta ele, envolve uma “[...] diversidade de tipos de mudança em processos políticos e o papel do estado, em organizações, pessoas e suas relações sociais. É possível que deveríamos encarar a privatização como parte de um quadro muito maior de mudanças sociais e mudanças no social” (Ball, 2007, p. 185). Ele também chama a atenção para o âmbito e a complexidade dos assuntos em questão, considerando conclusões diretas como problemáticas:

Durante o curso da pesquisa eu [...] achei cada vez mais difícil encontrar uma posição pessoal sólida e confortável para, a partir dela, enxergar a privatização, em parte porque não é um fenômeno único com características uniformes. Também ficou cada vez mais claro para mim que a defesa geral do setor público, como é ou era, contra as incursões da privatização é inatingível. Não existe retorno a um passado em que o setor público como um todo funcionava bem e trabalhava com justiça nos interesses de todos os aprendizes. Este passado não existiu. (Ball, 2007, p. 187; ver também a crítica de Clarke sobre a nostalgia no ensino superior: 2010a).

Isto não nos devolve a uma posição em que não importa *quem presta serviços públicos*, mas é um lembrete oportuno acerca da contraditoriedade de formações passadas, as ambiguidades da mudança e a incerteza de seus desfechos. Além disso, a ideia de que valores e virtudes *mais antigos* – de estado de bem-estar, de responsabilização burocrática, de justiça social, de critérios profissionais simplesmente foram suplantados pelo gerencialismo é algo equivocado. O que estamos descrevendo aqui é uma ideologia e um conjunto de políticas dominantes configurados em um campo de tensões. A educação, dentro e fora do Reino Unido, foi sujeito de uma multiplicidade de projetos políticos, produzindo ambiguidade nas metas a serem buscadas; e a eficiência gerencial não tem sido o único modelo global. Por exemplo, PISA (*Programme for International Student Assessment*) [Programa para Avaliação Internacional de Estudantes] é uma agência da OECD<sup>5</sup> que avalia e compara desfechos educacionais entre nações participantes e tem orientado intercâmbios de políticas, ansiedade comparativa e posicionamento competitivo. Mesmo dentro de uma nação-estado individual, a educação tem sido foco de projetos de reforma conflitantes. Em *Modernising Governance*, escrito em 2001 para capturar o desenvolvimento de alguns destes processos sob o governo Blair,

Newman apontou para a difícil e instável coexistência de poder burocrático e gerencial e como estas formações se cruzavam – desconfortavelmente e irregularmente – com discursos emergentes de governança e autogovernança em rede (Newman, 2001). Isto desafia a ideia de Gerencialismo como uma única lógica coordenadora. Teremos mais a dizer a respeito destas mudanças e tensões na próxima seção. O que importa, contudo, é que a dispersão de poder do estado para agentes gerenciais significou que – independente dos valores compromissos destes agentes – as tensões entre diferentes ideologias, regimes e lógicas devem ser negociadas em nível da organização individual.

### **A Morte do Público?**

Uma de nossas preocupações com relação ao incremento do gerencialismo era suas consequências para as normas e racionalidades públicas. Em *Publics, Politics, and Power* – escrito logo após uma década de publicação do *Managerial State* (Clark; Newman, 1997) – fizemos uma análise de uma conjuntura política bem diferente, caracterizada pelo declínio ou retração do setor público face ao aumento dos mercados, do consumismo e do individualismo (Newman; Clark, 2009). Porém, também observamos a maior atenção prestada a aspectos relacionados à participação pública, governança pública e valor público. Este paradoxo é um caminho rumo à compreensão da lógica contraditória dos governos de Terceira Via que se tornaram proeminentes no Reino Unido e alguns outros países europeus a partir do fim da década de 1990. Eram governos que buscavam reduzir os gastos estatais (estendendo a lógica de eficiência do gerencialismo) ao adotarem mais estratégias sociais de governo para atenderem algumas das preocupações e problemas sociais – maior desigualdade e insatisfação social, bairros empobrecidos, moradores sem-teto, má saúde e baixo desempenho em educação entre alguns grupos da população – que tinham sido, em parte, exacerbados pela lógica de fragmentação e individualização das duas décadas anteriores.

Quando revisitamos nossa análise do estado gerencial – um pouco antes da crise bancária – as consequências do declínio das noções de público e do setor público eram gritantes. O setor público tinha sido sujeitado a processos renovados de fragmentação e mercantilização (o que tínhamos descrito como *dispersão*) e era menos claro onde e como as difíceis decisões a respeito da alocação de recursos escassos estavam sendo tomadas; de fato, parecia que a distribuição de recursos estava cada vez mais sendo deixada para mecanismos de mercado. O setor público (anteriormente integrado) tinha sido harmoniosamente transformado em uma série de serviços determinados prestados por uma diversidade de organizações, sendo a pergunta de quem deveria prestá-los transformada em uma pergunta técnica, ao invés de embasada em valor ou política. A visão dominante era que haveria pouca ou nenhuma consequência se fossem prestados por uma empresa do setor privado, um órgão voluntário

ou do terceiro setor ou uma organização do setor público. E cada vez mais a diferença de cada setor tornava-se nebulosa, na medida em que proliferavam novas formas organizacionais – nas quais os modos de autoridade público e privado e estilos de trabalho estavam desigualmente e imprevisivelmente combinados. Os desfechos eram ambíguos: conforme observa Ball (2010), no caso da educação, quando professores e outros funcionários públicos eram transferidos para ou optavam por trabalhar em escolas dirigidas por empresas do setor privado, eles tendiam a levar consigo seus valores profissionais e públicos, sendo uma das correntes que produzem sujeitos, espaços e comunidades de discursos hibridizados. Organizações voluntárias ou do terceiro setor que eram contratadas para prestar serviços públicos tentaram manter um *ethos* distinto; de fato, foi isto que muitas vezes lhes permitia que assinassem contratos para atender a grupos populacionais *difíceis* ou prestar serviços em bairros empobrecidos. Porém, em ambos os casos, as normas e a lógica gerenciais estavam em tensão com ideias e práticas alternativas, ao invés de deslocadas por elas. Organizações voluntárias e comunitárias e grupos da sociedade civil contratados para prestar serviços ou participar de parcerias tiveram que demonstrar sua *habilidade para negócios*, conseguindo demonstrar, por exemplo, uma arquitetura de sistemas de gestão e mecanismos de controle orientados por aspectos financeiros e por desempenho.

Ao mesmo tempo, noções do próprio público eram dissolvidas na medida em que os usuários de serviços públicos foram redesenhados com clientes ou consumidores. A constituição do cidadão-consumidor foi uma consequência lógica do crescimento do gerencialismo; o modelo de negócios que as organizações foram encorajadas a adotar colocava um prêmio retórico sobre a centralidade no cliente e sua satisfação. Conforme discutimos em outra ocasião (Clarke et al., 2007), o consumismo também é uma lógica organizacional ambígua para serviços públicos. É claramente preferível que os usuários de serviços tenham acesso a serviços flexíveis e receptivos, adaptados sempre que possível a suas necessidades e circunstâncias individuais. No entanto, o *ethos* consumista privilegia o usuário individual de maneira que muitas vezes levam em pouca consideração qualquer concepção de um bem ou interesse público mais amplo. Mais uma vez em relação à educação, os pais de classe média que são mais capazes de articular suas necessidades, de aplicar um rol de capital econômico, social e cultural, de reclamar seus direitos (como consumidores) e fazer escolhas informadas podem obter acesso preferencial a escolas com uma *boa reputação*, ou seja, uma tradição em garantir um bom desempenho nas avaliações. A introdução de determinado elemento de escolha do consumidor exacerba as práticas de seletividade e gestão dos limites anteriormente descritos, porém aqui estes processos são orientados *a partir de baixo*. O resultado é um deslocamento de racionalidades públicas: decisões sobre como bens coletivos devem ser alocados, como e onde julgamentos públicos devem ser feitos e como exercer a responsabilização pelo que acontece nas escolas para com um público mais amplo.

Ao tentar pensar sobre esta perda das racionalidades públicas e de bens públicos, contudo, encontramos diversos enigmas. Primeiro, as solidariedades sobre as quais anteriormente repousavam noções de público eram, na formação pós-guerra de estados de bem-estar, solidariedades *nacionais*. Como, então, era possível repensar noções do público além da nação? Muitos aspectos, de governança ambiental a gestão de saúde pública, ou de inclusão de minorias a populações migrantes e móveis, não podem mais ser efetivamente buscados e gerenciados em nível nacional ou dentro de concepções étnico-nacionalistas de um público. Em segundo lugar, dadas as transformações do estado referidas anteriormente, e a dispersão de poder do estado para uma pluralidade de organizações, instituições e empresas, como seria possível inscrever os serviços públicos com valores públicos mais amplos? Diversos fatos que tentavam introduzir concepções mais integrativas de governança pública ocorreram na Grã-Bretanha e outras nações europeias que respondiam a crescentes demandas sociais e políticas colocadas por problemas complexos que um rol fragmentado de organizações individuais não conseguia resolver (ver, por exemplo, Kremer; Tonkens, 2006). E, em terceiro lugar, o consumismo não era a única reconfiguração do público que estava ocorrendo: em suas tentativas de transformar estados de bem-estar, os governos também buscavam descobrir e registrar comunidades responsáveis e autogovernantes e olhavam para a sociedade civil – e as *pessoas comuns* que a habitavam – como se oferecessem recursos e bens além do estado.

Os resultados destes acontecimentos foram paradoxais. Tentativas de superar a individualização e a fragmentação levaram a um foco significativo sobre os benefícios da assim chamada governança *em rede*. Isto era um conceito tanto descritivo como normativo que privilegiava a colaboração dentro e entre limites setoriais e que se concentrava sobre a necessidade de desenvolver soluções integradas para problemas sociais complexos que atravessavam as fronteiras de ministérios, agências ou organizações individuais. Mostrava como o valor público podia ser reinscrito por colaboração organizacional, pelo que veio a ser denominado *governo combinado*, pela volta ao trabalho em parceria e por governos tentando assegurar desfechos de políticas por intermédio de contratação e arranjos de autorização mais sofisticados. Houve até mesmo especulação de que padrões emergentes de organização de serviços públicos poderiam significar que a Nova Gestão Pública estava sendo *transcendida* (Christensen; Laegried, 2007). Apareceu uma extensa literatura que combinava críticas (às vezes implícitas) de gerencialismo com prescrições para formas alternativas de autorização e prestação de serviços (por exemplo, Bartlett et al., 2008; Brooks, 2007; Leadbetter; Cottam, 2007; porém, ver também Cutler et al., 2007). A definição de redes era bem abrangente, trazendo ao olhar uma particular contribuição de grupos da sociedade civil (cujo conhecimento informal sobre condições locais e acesso a recursos podia ser explorado) e do próprio público (como os *coprodutores* de serviços) (por exemplo, Needham, 2007; Newman et al., 2008). Outros estudiosos apontaram para maneiras pelas quais

o aperfeiçoamento da participação pública e do engajamento cívico poderiam ajudar a transformar os serviços públicos *de baixo para cima* enquanto também promoviam renovação democrática (Wainwright, 2009). Estes acontecimentos podem ser encarados como o padrão dominante para ondas de reforma do serviço público e do estado de bem-estar na Europa ocidental e muitas outras nações a partir do fim da década de 1990 em diante. Contudo, é importante enfatizar que este modelo não substituiu o gerencialismo: ao contrário, estas lógicas diferentes, e contraditórias, coexistiam com o gerencialismo, produzindo um campo de tensões.

O gerencialismo estava, no entanto, não só em tensão com esta lógica pública, democrática e colaborativa, mas também oferecia a justificativa para a resolução das tensões que geraram conjuntamente de duas maneiras, pelo menos. Primeiro, a dispersão de poder, que era uma característica fundamental do estado gerencial, servia a ministros a distância e outros políticos dos sítios difíceis em que metas contraditórias tinham que ser conciliadas. Embora os políticos ainda pudessem ser responsabilizados por desfechos das políticas, as arenas nas quais decisões difíceis a respeito de como metas de políticas deveriam ser alcançadas estavam agora colocadas *a alguma distância* do próprio governo central. Diversos casos importantes (incidentes de má administração, fracasso em lidar efetivamente com saúde pública ou crises ambientais, falha de forças policiais em lidarem adequadamente com casos de desordem pública, falhas na gestão e segurança de fronteiras e assim por diante) sugerem que esta estratégia de dispersão não distanciou efetivamente o governo das percepções do público e da mídia de onde deveria estar a responsabilização. No entanto, a norma de responsabilização gerencial, em vez de política, servia para representar decisões difíceis como matéria de escolhas estratégicas, apoiada por um rol de sistemas técnicos (planejamento de ações, gestão de projetos, ajustes orçamentários, cálculos de eficiência, sistemas de gestão de desempenho, especificações contratuais e assim por diante). Como tal, estas decisões difíceis tendiam a ser removidas do domínio público, apesar do rol de exercícios de participação pública que ofereciam uma aparência superficial de envolvimento democrático e o aperfeiçoamento da responsabilização pública.

A segunda maneira pela qual o gerencialismo justificava a resolução de tensões entre lógicas concorrentes era através da emergência do que poderia ser denominado como *governança gerencial*. Os governos do Novo Trabalho no Reino Unido constituem um exemplo particularmente notável. Desenvolveram uma abordagem tecnocrática para o desenvolvimento e implementação de políticas – centrado no mantra de *o que conta é o que funciona* (uma visão que – retoricamente, pelo menos – insistia em política e prática baseada em evidências). Isto foi complementado com um compromisso com a gestão de desempenho de prestação de serviços públicos por meio de um aparelho de metas e agências para elaboração de critérios e estimativas para avaliar níveis de desempenho. Este modo de governar foi embasado no estado disperso construído sob os governos conservadores anteriores, continuando com um

modelo de relações diretor-agente entre o centro e os prestadores, estendendo o *mercado* para prestação de serviços para estimular uma *maior diversidade* de organizações prestadoras e enfatizando o envolvimento do setor privado tanto no financiamento (por intermédio da Iniciativa Financeira Privada) como na prestação (em diversas Parcerias Público-Privadas).

Este estilo tecnocrático, gerencial de governar não significou, é claro, o fim da ideologia; o governo Blair foi forte em sua promulgação de ideologias do novo (em seu próprio nome – Novo Trabalhismo – e em sua tentativa de transitar entre programas de modernização do estado: ver Clarke; Newman, 2004). Porém, o estilo tecnocrático apresentava uma imagem de um modo pós-ideológico de política. Ou seja, presumia um novo acordo social e político embasado na ideia de que conflitos e divisões sociais profundas tinham sido resolvidos agora, e que quaisquer dificuldades residuais seriam suscetíveis a intervenções governamentais específicas. Em nosso estudo de cidadãos-consumidores, discutimos que era importante levar em conta o Novo Trabalhismo como um projeto político complexo que recorreu a e adaptou uma diversidade de recursos ideológicos, discursivos e culturais em suas representações dos desafios de ser e se tornar moderno. Sugerimos que caracterizar o Novo Trabalhismo simplesmente como *neoliberal* ou até mesmo como um híbrido de neoliberalismo mais vestígios de democracia social, deixava escapar o complexo trabalho de articulação que ia elaborando e sustentando (ou reinventando) o projeto político do Novo Trabalhismo:

Pensamos ser importante prestar atenção à heterogeneidade do Novo Trabalhismo. As múltiplas estratégias, modos de governança, práticas combinadas e contraditórias sugerem que pode ser menos do que coerente ou unificado. Em parte, isto reflete o caráter ‘inovador’ de governar – a busca para encontrar maneiras de fazer o mundo de acordo com concepções imaginadas de como deveria funcionar. Porém, esta heterogeneidade também aparece na interseção do governamental e do político (em seu sentido mais estreito). O Novo Trabalhismo pode estar engajado em um processo mais amplo de governamentalidades cambiantes ou emergentes, mas também é um agente político: tentando governar, e tentando continuar popular em termos gerais e específicos (envolvendo tanto a opinião pública mais ampla como aqueles grupos ou interesses que encara como ‘parceiros-chave’ e ‘formadores de opinião’). Se examinarmos as interseções do governamental e do político, alguns paradoxos peculiares vêm à luz. Um é a ‘hiperatividade’ da inovação política/das políticas em uma era em que as demandas de que ‘alguma coisa deve ser feita’ continuam a ser dirigidas ao governo, mesmo quando a governamentalidade neoliberal se concentra em ‘governar a distância’ por meio de ‘sujeitos autogovernantes’. Um segundo paradoxo é a tentação associada por direção política ‘mais interventiva’ (pelo menos em algumas áreas) ao invés de uma abordagem ‘menos interventiva’ para práticas devolvidas. Um terceiro é a oscilação entre um compromisso com a ‘autogovernança’ (indivíduos autônomos, fazendo opções) e um autoritarismo moral recorrente (intervindo sobre os crescentes números de pessoas vistas ‘se comportando mal’). Nosso

estudo acompanhou somente parte desta heterogeneidade de modos e práticas de governar... Colocam o problema de como podemos pensar sobre isto como campo de estratégias, tecnologias e práticas de governar que não possui nenhuma coerência essencial, mas está organizada ou articulada como uma 'unidade na diferença' (Clarke et al., 2007, p. 149).

Porém, o que oferece um fio consistente e unificador para esta unidade na diferença – conforme discutimos em *Publics, Politics, and Power* – é a contínua presença e força do gerencialismo como um princípio para ordenar as relações e formas de poder em um estado disperso. O gerencialismo, neste sentido, tanto é a teoria prática que permite que um estado disperso seja construído como a promessa de que irá *prestar* somente se os gestores tiverem permissão para *fazerem a coisa certa*. Muita discussão – no Reino Unido e em outros lugares – a respeito do Novo Trabalhismo e da Terceira Via se concentrou pesadamente sobre os aspectos de política e ideologia, conforme informam as políticas econômicas, sociais e públicas e as relações entre elas. Embora não queiramos invalidar sua importância, também pensamos que é importante não negligenciar a centralidade continuada do gerencialismo como princípio e promessa orientadora da reforma do estado.

### Falando ao Presente?

A crise bancária de 2008 criou uma breve ruptura na lógica *garantida* de governar que seguimos nas seções anteriores. Pelo menos durante um tempo parecia que a fé na mágica dos mercados tinha declinado; seu fracasso em oferecer um crescimento continuado e assegurar estabilidade econômica e política era fortemente evidente. Os estados entraram como os salvadores de instituições financeiras falidas e tentaram apaziguar mercados assustados e em pânico. Havia uma conversa de maior regulação de serviços financeiros, mas também uma preocupação com a ameaça que isto representaria para determinados interesses nacionais, inclusive da Grã-Bretanha. As instituições públicas pareciam com os salvadores em potencial do capitalismo global; porém, suas intervenções eram julgadas não por referência ao bem público, mas pelas avaliações desta entidade despersonalizada, mas altamente nervosa, *o mercado* (Clarke, 2009). A crise bancária também desafiou a fé na autoridade da *expertise*: particularmente a autoridade de economistas e de gerentes e lideranças empresariais – aqui na forma de gerentes de fundos de investimento e instituições financeiras – que tinham sido *liberados* para infligir dano (a pessoas, a investidores, a nações e, por fim, à estabilidade da economia global). Entretanto, a atitude de *negócios como sempre* foi rapidamente restaurada com o fracasso da prometida regulação e reforma em se materializar e com a continuação dos piores excessos de atores gerenciais e empresariais *empoderados*, apesar de considerável descrédito e a raiva do público.

O prometido realinhamento do estado e dos mercados ainda não ocorreu. De fato, as instituições estatais e a lógica pública foram ainda mais enfraquecidas na medida em que o prejuízo econômico forjado pela crise bancária foi transformado em crises fiscais de nações-estado, recessão econômica e – em muitos lugares, inclusive no Reino Unido – a imposição governamental de medidas de austeridade. Pensamos que é importante chamar atenção para a quantidade de trabalho ideológico e discursivo que está incluída na ressignificação destas crises: a mudança simbólica de uma crise de capital financeiro (ou neoliberalismo) para uma crise do débito público é significativa e parece ter transformado públicos nacionais em abjetos portadores de endividamento individual e coletivo. Porém, também é importante seguir as maneiras pelas quais estas múltiplas crises mais uma vez desestabilizaram as tentativas de construir acordos políticos, econômicos e sociais (e as formas organizacionais do estado necessárias para apoiá-los). As diversas tentativas de *conviver com* o neoliberalismo como uma estratégia econômica global continuaram a fracassar quando regimes nacionais e regionais na Europa, pelo menos, falharam em domesticar as contradições e sofreram turbulências políticas – manifestadas em variedades de descontentamento político, dissenso, ceticismo, saques e o aparecimento de políticas étnico-nacionalistas em muitos países europeus. Igualmente, comprovou-se ser difícil estabilizar um acordo social duradouro face à instabilidade econômica, as transformações e degradações do salário contemporâneo, populações cada vez mais móveis e variedades de diversidade social. As respostas a isto oscilam entre as prometidas liberações de consumismo individualizadoras (todo mundo tem direito a fazer sua escolha) e as nostálgicas fantasias de antigos modos de vida (a solidez da família patriarcal; o conforto de uma nação etnicamente pura; e a previsibilidade de uma ordem social na qual as pessoas conheciam seu lugar e valores compartilhados disciplinavam todas as formas de conduta).

*Austeridade* é apenas o projeto político e governamental mais recente para tentar articular novos acordos. Procura imaginar um sofrimento (nacional) compartilhado: nas palavras do governo de coalizão do Reino Unido, *estamos todos juntos nisto*, porém luta para embasar isto em uma experiência social fortemente compartilhada face às desigualdades materiais em aprofundamento (exacerbadas pelos tipos de cortes de gastos públicos sendo feitos por governos austeros). Igualmente, a austeridade busca proteger as pessoas para uma missão nacional compartilhada: no Reino Unido, constantemente são feitas distinções entre as necessidades virtuosas das escolhas sendo feitas pelo governo e comparadas com a miséria vigente de países (irresponsáveis) da eurozona (Clarke, 2012). Porém, a austeridade é dominada pelas demandas vorazes de uma economia global não reformada: mercados financeiros, agências de classificação de crédito, bancos e outras instituições financeiras – e, no Reino Unido, a posição hegemônica da *City of London*<sup>6</sup> – representam um problema contínuo para construção de novos acordos políticos e sociais. Ao contrário, a política da austeridade promete mais recuos nos de serviços públicos, crescente desordem

social e política, novos cenários de desigualdade social e sujeitos políticos cada vez mais descontentes (Clarke; Newman, no prelo).

Também é importante que a política de austeridade e as políticas resultantes tenham sido aplicadas por muitos dos aspectos do estado gerencial que delineamos na primeira seção. Enquanto o governo de coalizão de 2010 do Reino Unido anunciava os cortes totais em despesas que planejava implementar ano a ano, e poderia realizar cortes em benefícios de bem-estar diretamente, a dispersão de poder à qual nos referimos anteriormente significava que decisões detalhadas do quê e como cortar serviços públicos eram tomadas por determinados hospitais, autoridades locais, prestadores de assistência, órgãos voluntários e assim por diante. Embora os planos tenham sido definidos centralmente, a dor era devolvida, e a responsabilidade e a responsabilização dos que a infligiam eram obscuros. Nos termos de nosso argumento, a dispersão de poder do estado para agentes gerenciais servia para proteger o próprio governo, embora desigualmente.

Ao mesmo tempo, contudo, os próprios gestores estavam expostos a novas ameaças. Enquanto os gestores eram os agentes encarregados de decidir onde e como os cortes seriam implementados em serviços específicos, ao mesmo tempo foram posicionados discursivamente como *despesas gerais* (em comparação à valorizada *linha de frente* de enfermeiros, professores etc.) e, assim, ficaram vulneráveis a perdas de emprego. Parecia que a expansão do quadro gerencial tinha sido abreviada. Entretanto, enquanto os gestores trabalhando em instituições estatais e serviços públicos enfrentavam futuros mais precários, o uso de consultores em gestão se expandia. Pelo menos na Grã-Bretanha a reengenharia e a terceirização de serviços, o retorno à autorização ao invés da prestação, a introdução de novas formas organizacionais *hibridizadas* (consórcios de saúde, *academy schools*, prestadores empresariais sociais de serviços de assistência e bem-estar, envolvimento de médicos clínicos gerais na autorização de serviços de saúde, todos operando independentemente em um mercado cada vez mais *livre*) trouxeram extensos benefícios para prestadores corporativos de serviços de consultoria e financeiros. Por exemplo, o jornal The Guardian relatou (13 fev. 2012) que o NHS estava se preparando para gastar £7 milhões em material informativo para ensinar aos clínicos gerais as *habilidades de negócios* que precisavam para gerenciar os novos orçamentos de autorização devolvidos. Na linha de frente deste novo negócio estavam empresas de consultoria internacionais como McKinsey e KPMG (que também tinham fornecido consultores ao governo sobre como devolver orçamentos de autorização).

O conceito de estado gerencial, então, pode continuar a ajudar a apontar para algumas dinâmicas contraditórias desencadeadas pela crise financeira e seu resultado *austero*. Entretanto, queremos terminar por onde começamos – perguntar como as condições de crise podem produzir dinâmicas mais amplas nas quais acordos sociais, econômicos e políticos anteriores foram desfeitos e algo novo – uma ordem jurídica diferente, uma nova luta por consenso, um conjunto de novos projetos políticos ou a emergência de novos padrões de luta

e dissenso político – poderiam aparecer. Em resumo, queremos terminar perguntando como o tipo de análise conjuntural que tentamos em *The Managerial State* poderia falar ao presente?

Tentando responder brevemente a esta questão, pensamos que existem três conjuntos de tendências que são particularmente significativas. Formatam as contradições do momento presente e representam possíveis linhas de força sobre as quais os futuros poderiam ser desenvolvidos. Primeiro, achamos que é absolutamente fundamental inventariar a capacidade do projeto neoliberal se renovar por crises e fracassos, sempre imaginando um futuro que pode ser alcançado somente se o neoliberalismo for feito *apropriadamente*. Este argumento foi proposto por Jamie Peck, que descreve o neoliberalismo como sempre *flagelando e fracassando*:

A maldição do neoliberalismo, então, é que não consegue evitar ser um tipo de projeto intervencionista, o que confere ao projeto certa direcionalidade, se não um destino [...] Na medida em que o neoliberalismo foi, desde a década de 1970, “vitorioso” na guerra de ideias, suas vitórias sempre foram pírricas e parciais. Ademais, o projeto lavra para frente, nunca chegando ao seu destino declarado e nunca sabendo onde parar (Peck, 2010, p. 7).

A este respeito, a constante reinvenção do neoliberalismo significa que tanta luta para criar novos acordos como sempre os solapa ou desestabiliza, principalmente devido a sua capacidade de gerar constantemente novas contradições e antagonismos entre as formações sociais. Apesar de ser condenado ao fracasso recorrente, corroeu outras estruturas – pelo menos nas ideologias políticas dominantes, tanto nacional como internacionalmente. Isto produz mesclas desconfortáveis e contraditórias nas quais a continuidade da fantasia neoliberal está sempre combinada com esforços para encontrar reparos sociais e políticos que estabilizem, domestiquem e colham apoio popular a ela.

Em segundo lugar, pensamos que o neoliberalismo – em suas muitas variantes – convive desconfortavelmente com processos políticos democráticos. Possui um histórico de encontrar nas formas de autoritarismo uma companhia mais agradável (da bancada de ensaio do Chile sob Pinochet em diante). E na conjuntura atual os azares dos estados da eurozona do sul são reminiscentes de programas anteriores de austeridade induzidos pelo FMI direcionados para estados africanos e latino-americanos nos quais o consentimento popular é o aspecto menos importante. O deslocamento de governos – por um meio ou outro – na Espanha, Grécia e Itália na busca por austeridade (neoliberal) levanta questões a respeito da necessidade e desejo de direção e consenso político nacional. Certamente o entusiasmo por um modo *tecnocrático* de governar possui condições nacionalmente específicas no contexto italiano (entre eles, o hiperpopulismo de Berlusconi), mas as afinidades entre formas de ordem jurídica despolitizadoras (tecnocracia e gerencialismo) e neoliberalismo são importantes. No mínimo, o impulso globalizante do imaginário neoliberal sempre permitiu a governos nacionais o pretexto de declarar que *não têm escolha* (a não

ser desregulamentar, reduzir taxas, cortar serviços públicos, ampliar o mercado, privatizar etc.). Porém, isto continua sendo um campo instável e contraditório, dado que as pessoas demandam e esperam liderança política – e sustentam uma visão de que estes líderes deveriam ser responsáveis e responsabilizáveis (uma visão que coexiste com ceticismo e descontentamento).

Em terceiro lugar, pensamos que este campo do popular é atravessado por tendências muito diferentes e contraditórias. Existe a crescente tendência rumo à política populista em políticas democráticas; existe o entusiasmo da nova mídia favorecendo a mobilização popular e maneiras de expressar sua voz; existe a veneração pela voz popular na velha mídia (participação popular em *reality TV* etc.); e existe o entusiasmo governamental disseminado por inscrever *peças comuns* no negócio do governar (Clarke, 2010b). Partindo da fantasia conservadora da *Grande Sociedade* e do faça-você-mesmo o bem-estar rumo à participação do público na orçamentação e planejamento de serviços; de iniciativas de autogestão em serviços a júris de cidadãos – *peças comuns* sendo ativas, sendo envolvidas, sendo engajadas e sendo responsáveis é o objetivo central de todo um rol de iniciativas políticas e governamentais. Conforme discutimos (Newman; Clarke, 2009; Clarke, 2010), a característica-chave destas peças comuns é que são vistas como não-políticas – estão postadas tanto acima como abaixo da política. É este caráter não-político que garante sua virtuosidade. Também é a fantasia de que está condenada ao desapontamento: de cada movimento de despolíticação, sempre existe o risco de que a política seja redescoberta e reafirmada. Mesmo nas profundezas do estado disperso e gerencializado, a política persiste.

*Recebido em fevereiro de 2012 e aprovado em abril de 2012.*

### Notas

- 1 O título original do artigo era *Gerencialismo e o Projeto Continuado de Reforma do Estado*.
- 2 Nota de Tradução (N. T.): NHS (National Health System) é o sistema inglês de atenção à saúde, equivalente ao SUS (Sistema Único de Saúde) brasileiro.
- 3 N. T.: expressão que designa a burocracia estatal diretamente responsável pela aplicação das políticas, como professores e profissionais de saúde que são funcionários públicos.
- 4 N. T.: escolas autônomas mantidas pelo estado com auxílio de patrocinadores externos.
- 5 N. T.: OCDE (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico] é uma organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados da economia de mercado.
- 6 N. T.: principal centro financeiro da Europa, localizado em Londres.

## Referências

- BALL, Stephen J. **Education plc**: Understanding Private Sector Education in Public Sector Education. London: Routledge, 2007.
- BALL, Stephen J. **Social and Education Policy, Social Enterprise, Hybridity and New Discourse Communities**. Paper to Social Policy Association Annual Conference, University of Lincoln, 2010. Disponível em: <<http://www.social-policy.org.uk/lincoln/Ball.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2011.
- BARTLETT, Jamie; GALLAGHER, Niamh; LEADBEATER, Charles. **Making it Personal**. London: Demos, 2008.
- BROOKS, Richard (Org.). **Public Services at the Crossroads**. London: IPPR, 2007.
- CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per (Org.). **Transcending New Public Management**: the transformation of public sector reforms. Aldershot: Ashgate, 2007.
- CLARKE, John; NEWMAN, Jane. The Right to Manage: a second managerial revolution? **Cultural Studies**, v. 7, n. 3, p. 427-441, 1993.
- CLARKE, John; NEWMAN, Jane. **The Managerial State**: power, politics and ideology in the remaking of social welfare. London: Sage, 1997.
- CLARKE, John; NEWMAN, Jane. Governing in the Modern World? In: STEINBERG, Debora Lynn; JOHNSON, Richard (Org.). **Blairism and the War of Persuasion**: labour's passive revolution. London: Lawrence and Wishart, 2004. P. 53-65.
- CLARKE, John. Performing for the Public: doubt, desire and the evaluation of public services. In: GAY, Paul Du (Org.). **The Values of Bureaucracy**. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- CLARKE, John; NEWMAN, Jane; SMITH, Nick; VIDLER, Elizabeth; WESTMARLAND, Louise **Creating Citizen-Consumers**: changing publics and changing public services. London: Sage, 2007.
- CLARKE, John. Living With/In and Without Neo-liberalism. **Focaal**, n. 51, p. 135-147, 2008.
- CLARKE, John. After Neo-liberalism? Markets, States and the Reinvention of Public Welfare. **Cultural Studies**, v. 24, n. 3, p. 375-394, 2009.
- CLARKE, John. So Many Strategies, so Little Time... making universities modern. **Learning and Teaching in Social Sciences**, v. 3, n. 3, p. 91-116, 2010a.
- CLARKE, John. Enrolling Ordinary People: governmental strategies and the avoidance of politics? **Citizenship Studies**, v. 14, n. 6, p. 637-650, 2010b.
- CLARKE, John. Austerita e Autoritarismo: il *populismo impopolare* nel Regno Unito **La Rivista delle Politiche Sociali**, n.1, p. 213-230, jan./mar. 2012.
- CLARKE, John; NEWMAN, Jane. The Alchemy of Austerity. **Critical Social Policy**, v. 32, n. 3, p. 299-319, ago. 2012.
- COLLINI, Stefan. **What are Universities for?** London: Penguin Books, 2012.
- CUTLER, Tony; WAINE, Barbara; BREHONY, Kevin. A New Epoch of Individualization? Problems with the *personalization* of public sector services. **Public Administration**, v. 85, n. 3, p. 847-855, 2007.
- FERLIE, Ewan; PETTIGREW, Andrew; ASHBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise. **The New Public Management in Action**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

- FLYNN, Norman. Control, Commitment and Contracts. In: CLARKE, John; COCHRANE, Allan; McLAUGHLIN, Eugene (Org.). **Managing Social Policy**. London: Sage, 1994.
- GEWIRTZ, Sharon. **The Managerial School**: post-welfare and social justice in education. London: Routledge, 2002.
- GLEDHILL, John; HITA, Maria Gabriela. **Slums, Work and Capital Accumulation in Brazilian Cities**: are new patterns possible? Paper presented at American Anthropological Association Annual Conference 2011: **Traces, Tidemarks and Legacies**, 16-20 nov. 2011, Quebec, Montreal.
- HALL, Stuart; CRITCHER, Chas; JEFFERSON, Tony; CLARKE, John N.; ROBERTS, Brian. **Policing the Crisis**: mugging, the State and law'n'order. London: Macmillan, 1978.
- HARVEY, David. **A Brief History of Neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- HOLMES, Malcolm. Public Sector Management Reform: convergence or divergence? **Governance**, v. 5, n. 4, p. 472-83, out. 1992.
- HOOD, Christopher. Contemporary Public Management: a new global paradigm? **Public Policy and Administration**, v. 10, n. 2, p. 104-117, 1995.
- HOOD, Christopher; PETERS, B. Guy. The Middle Ageing of New Public Management: into the age of paradox? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 3, p. 267-282, 2004.
- JESSOP, Bob. **The Future of the Capitalist State**. Cambridge: Polity Press, 2002.
- KABOOLIAN, Linda. New Public Management: challenging the boundaries of the management vs administration debate. **Public Management Review**, v. 58, n. 3, p. 189-193, 1998.
- KREMER, Monique; TONKENS, Evelien. Authority, Trust, Knowledge and the Public Good in Disarray. In: DUYVENDAK, Jan Willem; KNIJN, Trudie; KREMER, Monique (Org.). **Policy, People and the New Professionals**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006. P. 122-134.
- LEADBEATER, Charles; COTTAM, Hilary. The User-Generated State: public services 2.0. In: DIAMOND, Patrick (Org.). **Public Matters**: the renewal of the public realm. London: Politico's, Methuen, 2007.
- NEEDHAM, Chaterine. **The Reform of Public Services Under New Labour**: narratives of consumerism. Basingstoke: Palgrave. 2007.
- NEWMAN, Janet. **Modernising Governance**: new labour, policy and society. London: Sage. 2001.
- NEWMAN, Janet; CLARKE, John. **Publics, Politics and Power**: remaking the public in public services. London: Sage. 2009
- NEWMAN, Janet; GLENDINNING, Caroline; HUGHES, Michael. Beyond Modernisation? Social care and the transformation of welfare governance. **Journal of Social Policy**, v. 37, n. 4, p. 531-557, set. 2008.
- OFSTED - Office for Standards in Education, Children's Services and Skills. **Raising Standards, Improving lives**: the office for standards in education, children's services and skills strategic plan 2007-2010. London: United Kingdom, 2009.

- O'REILLY, Demort; REED, Mike. Leaderism: an evolution of managerialism in UK public service reform. **Public Administration**, v. 88, n. 4, p. 960-978, dez. 2010.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing Government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Penguin, 1992.
- OZGA, Jenny; DAHLER-LARSEN, Peter; SEGERHOLM, Christina; SIMOLA, Hannu (Org.). **Fabricating Quality in Education**: data and governance in Europe. London: Routledge, 2011.
- PECK, Jamie. **Constructions of Neoliberal Reason**. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- POLIDANO, Charles; HULME, David. Public Management Reform in Developing Countries: Issues and Outcomes. **Public Management**, v. 1, n. 1, p. 121-132, 1999.
- POLLITT, Christopher. **Managerialism and the Public Services**. 2. ed. Oxford: Basil Blackwell, 1993.
- POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform**: a comparative analysis. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- POLLITT, Christopher; DAN, Sorin. The Impacts of the New Public Management in Europe: a meta-analysis. **COCOPS Working Paper**, n. 3. Paper Submitted for the EGPA Permanent Study Group II – Performance in the Public Sector, 7-10 set. 2011, Bucharest. Disponível em: <[www.cocops.eu](http://www.cocops.eu)>. Acesso em: 30 abr. 2011.
- POLLOCK, Allyson M. **NHS plc**: the privatisation of our health care. London: Verso, 2004.
- SAMARATUNGE, Ramanie; ALAM, Quamrul; TEICHER, Julian. The New Public management reforms in Asia: a comparison of South and Southeast Asian countries. **International Review of Administrative Sciences**, v. 74, n. 1, p. 25-46, 2008.
- STEINBERG, Deborah Lynn; JOHNSON, Richard (Org.). **The Art of Persuasion**: new labour's passive revolution. London: Lawrence and Wishart, 2004.
- WAINWRIGHT, Hilary; LITTLE, Mathew. **Public Service Reform, but not as We Know It**: how democracy can transform public services. London: COMPASS and UNISON, 2009.

Janet Newman é professora emérita da Faculty of Social Sciences (Social Policy and Criminology) na Open University, Inglaterra. Seu trabalho foca as novas formações de governança, mudanças políticas e organizacionais e a reimaginação do público.

E-mail: [j.e.newman@open.ac.uk](mailto:j.e.newman@open.ac.uk)

John Clarke é professor de Política Social na Open University, Inglaterra. Seu trabalho foca as relações entre estado, nação e bem-estar social, com particular atenção aos papéis do consumismo e do gerencialismo.

E-mail: [john.clarke@open.ac.uk](mailto:john.clarke@open.ac.uk)

Tradução: Ananyr Porto Fajardo