



**VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública**

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**ESTADO, GOVERNANÇA GLOBAL E ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA APONTAMENTOS PARA A PROPOSIÇÃO DE  
UMA AGENDA DE PESQUISA**

**RÔMULO CARVALHO CRISTALDO, PAULO ÉVERTON MOTA SIMÕES**

**GT 19 – ESTADO, GOVERNANÇA GLOBAL E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

# Estado, Governança Global e Administração Pública: apontamentos para a proposição de uma agenda de pesquisa

## Resumo

Esse ensaio em processo de elaboração — um *working theoretical paper* — debate algumas das interfaces e pontos de fricção entre fenômenos e processos internacionais e a administração pública. Parte-se da premissa de que esse espectro fenomênico-processual se encontra ainda pouco explorado cientificamente na academia brasileira, ao menos a partir da perspectiva do campo da administração, políticas e gestão pública. Assim sendo, o objetivo principal do trabalho é o de propor uma agenda de pesquisa. Em um primeiro momento, se estabelece uma argumentação acerca da integração do Estado à economia-mundo capitalista, destacando pontos de interferência entre essas instâncias institucionais. Na sequência, marca-se uma interpretação de como processos de governança global integram às ações de organizações internacionais, de um lado, e da administração pública, de outro, sob a égide neoliberal. Ao final, se sugere um rol de potenciais aprofundamentos empíricos e teóricos que podem engendrar todo um novo entendimento da relação nacional/internacional sob a ótica da administração pública.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Economia-mundo. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Organizações Internacionais. Governança Global.

## Introdução

No plano global, das relações internacionais, no âmbito do sistema-mundo capitalista e da mundialização de capital, vicejam fenômenos e processos que, embora operem numa escala espacial ampla (regional, continental, mundial etc.), materializam-se concretamente em nível local e mesmo na esfera das escolhas individuais. Por exemplo, a diplomacia oficial, a internacionalização da empresa, a cooperação não-governamental, a ajuda internacional e assim por diante, são dinâmicas internacionais que influenciam e interferem em aspectos macro e microgerenciais, inclusive e sobretudo na gestão do Estado, como o investimento, o planejamento, a contratação e capacitação de pessoal, entre outros.

Tal relação pode ser observada na formação e implementação de políticas públicas (FARIA, 2018), nas práticas de *accountability*, sustentabilidade (SIMÕES, 2020) e racionalização gerencial (CRISTALDO, 2021), na gestão para o desenvolvimento (KRAYCHETE; ECHAVARRIA, 2020), na cooperação internacional (PESSINA; SIMÕES, 2020) etc. Percebe-se cada vez mais que os padrões da administração pública se encontram em diálogo com, ou surgem como extensões e/ou reações em relação a, processos transfronteiriços, supranacionais e globais.

Esse diálogo tão importante, talvez até estruturante, não passou despercebido pela academia, na medida em que se observa uma crescente produção sobre o internacional em programas e centros de investigação especializados em administração (PESSINA; SILVA, 2020). São vários os exemplos de estudos que versam sobre áreas de sobreposição entre a administração pública e dinâmicas globais, como acerca da influência da comunidade de negócios e da sociedade civil organizada na formação de políticas e estratégias de comércio exterior (OLIVEIRA; MILANI, 2012), do papel do Estado em processos de internacionalização de empresas e mesmo setores econômicos (CRISTALDO, 2011), sobre organizações intergovernamentais (TUDE, 2013), acerca da relação entre gestão do desenvolvimento e integração internacional (CRISTALDO, 2018), ou sobre a compreensão da política externa como um tipo de política pública (REIMBERG; ANDRADE, 2020), numa crescente lista.

No entanto, é lícito inferir a partir do trabalho de compilação realizado por Pessina e Silva (2020), que esse é um espectro de investigação ainda envolto em véus de incerteza. A ciência disciplinar parece não acomodar adequadamente objetos que insistem em não se reduzir a um campo específico, mas se espalhar por muitas áreas, transitar entre muitos saberes e, assim, demandar procedimentos de investigação, por assim dizer, ecléticos. Nesse ensaio, portanto, o objetivo a ser alcançado foi o de enfatizar a importância de trabalhos nessa perspectiva, assim como, e talvez principalmente, sugerir uma agenda de pesquisa.

Procura-se, assim, chamar a atenção para o rol de potenciais objetos de investigação que se encontram na interseção entre os interesses da administração pública e os processos sociais (dinâmicas, fenômenos, sistemas, organizações) internacionais. Parte-se das premissas de que (i) a compreensão sobre tais objetos pode ser enriquecida a partir das experiências, teorias e métodos do campo, assim como (ii) a própria administração pública se valoriza teórica e empiricamente quando analisada dentro do contexto amplo do capitalismo mundializado.

Para tanto, a seguir (seção 1) partiu-se de uma interpretação do sistema internacional como uma totalidade integrada de países, segundo a lógica da acumulação de capital, que se entende como uma economia-mundo. Tratar-se-ia de um processo sócio-histórico de longa duração, cujas dinâmicas e estruturas internas interfeririam na gestão do Estado e na administração pública. Na economia-mundo capitalista se estabelecem padrões, princípios de acomodação de interesses, agendas, hierarquização e formas de ordenamento que tomam a forma de uma *governança*, a qual, por sua vez, orienta as lógicas gerais de gestão, desde a empresa, passando pelo Estado, até as organizações internacionais, em direção a objetivos mais gerais. Caracterizando esses objetivos (seção 2), se encontram fenômenos como *desenvolvimento*, *sustentabilidade*, *cooperação*, que traduzem, de forma prática, mas também ideologicamente, o sentido da dinâmica global capitalista. De um lado, a influência das nações centrais sobre os países periféricos da economia-mundo capitalista toma a forma de aparatos de *cooperação* para o *desenvolvimento*. De outro, são firmadas expectativas de gestão do Estado nesses países segundo a lógica empresarial, que deveriam acomodar princípios como o da responsabilidade fiscal, *accountability*, eficiência e racionalidade.

Ao cabo, em termos de propor algumas considerações finais, recuperam-se esses debates destacando pontos ainda obscuros, os quais se impõem como potenciais objetos de investigação para esclarecer os termos, mecanismos e determinantes da relação entre a administração pública e fenômenos/processos internacionais.

## **1 Estado, a *Longue Durée* e Administração Pública**

Dentre as diferentes interpretações dos processos internacionais, a contribuição das concepções da teoria da economia-mundo (BRAUDEL, 2005) e sistema-mundo (HOPKINS; WALLERSTEIN, 1982) se destacam sobretudo por sua tentativa em encontrar padrões e regularidades estruturais nas formas por meio das quais os Estados se relacionam num plano mais global. A premissa fundamental da qual partem é a de que o capitalismo não se restringe a um modo de produção e, portanto, precisa ser compreendido como uma totalidade que extrapola os limites da nação e da esfera da produção (BRAUDEL, 2005).

Esse conceito se refere a um espaço articulado em torno de uma lógica econômica autossuficiente que não necessariamente abarca o mundo inteiro, mas seria um mundo em si mesma, marcada por relações autossustentadas de interdependência, controle e dominação entre suas partes (estados, nações etc.), conformando uma unidade material. Nesse caso, o sentido das relações internacionais se caracterizaria pela articulação de uma estrutura tripartite entre (i) um centro hegemônico, (ii) um rol de países centrais atuando como sócios/competidores do país hegemônico e (iii) um conjunto de países periféricos subordinados/dependentes.

A instituição do Estado burguês, se observada como parte de uma Economia-mundo, obrigatoriamente não pode ser monolítica, mas ainda assim seria uma forma de manifestação particular daquela totalidade. Para cada realidade histórica e social, se constitui uma formatação específica de Estado. No entanto, na medida em que esses Estados emergiram como tal dentro da (e graças a) Economia-mundo capitalista, surgiram integrados e institucionalizados segundo a ordem mais geral do modo de produção (BRAUDEL, 2005).

À vista disso, ainda que as administrações públicas de cada aparato estatal se moldem de acordo com as lógicas, estruturas e costumes da cultura local, o sentido mais amplo, ou os princípios e modelos de gestão fundamentais, se formam alinhados ao que se considera racional a partir do centro hegemônico da Economia-mundo. É o que se percebe, por exemplo, na crescente influência exercida pelo que se convencionou chamar de “nova administração pública” (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 151) — a imitação, na administração dos órgãos de Estado, dos princípios de gestão tramados com o objetivo de melhor explorar o trabalho nas empresas —, que nasce como parte instrumental da crítica neoliberal do Estado de bem-estar, a qual se torna dominante no último quartel do século XX (DARDOT; LAVAL, 2016).

Essa ideia de Economia-mundo não é estática tampouco. A argumentação tecida por Braudel, pelo contrário, se concentra em compor uma explicação da dinâmica capitalista em sua duração longa — “*longue durée*” (BRAUDEL, 1990, p. 7) — de como os centros hegemônicos da Economia-mundo capitalista emergem, se consolidam e entram em ostracismo em ciclos mais-que-seculares. A chave para compreensão dessa dinâmica se encontra na própria estrutura social que cerca e acompanha o modo de produção. Segundo Braudel, se sobrepõem no capitalismo três instâncias de relações associadas à produção, realização e acumulação de valor: (i) a *vida material*, que reúne as ações sociais que produzem apenas valores de uso, da qual todas as pessoas participam individualmente no íntimo de seus lares, sejam suntuosos palácios ou decrépitas palafitas; (ii) a *economia de mercado*, um patamar logo acima da primeira que concentra as relações de produção engajadas em formar valores de uso que possam ser comercializados, transformados assim em valores de troca — nessa instância, onde as ações sociais são regidas pelas leis de mercado, coexistem atores econômicos como os pequenos e médios empresários, prestadores de serviços, profissionais liberais e trabalhadores, ainda enraizados em dinâmicas regionais e limitados por uma espacialidade de ação restrita, bem como cingidos pelo alcance local de suas escolhas; e (iii) a *zona de anti-mercado*, onde transitam os verdadeiros capitalistas (BRAUDEL, 2005).

Os atores sociais que compõem esse patamar mais alto seriam os responsáveis pelos fluxos de valor, por assim dizer, de grande vulto e transnacionais. São os especuladores, atravessadores e comerciantes cujas relações com governos, participação influente em cadeias produtivas globais, dimensão e capacidade de investimento, os permitem operar sem serem constrangidos pelas leis de mercado. Se encontra aqui a natureza do capitalismo propriamente dito (BRAUDEL, 2005). As duas outras instâncias manter-se-iam subordinadas a essa última, na medida em que é na zona de anti-mercado a partir de onde se (i) controla a realização de valor e distribuição do produto num plano global, bem como se (ii) financia e orienta a expansão capitalista no sentido de abarcar cada vez mais aspectos da vida material para transformá-los em mercadoria e, assim, formar oportunidades. Arrighi (1996) descreve esse extrato como o espaço natural do capital circulante, que transita livremente pela Economia-mundo em busca de lucros extraordinários.

Então, os interesses desses atores que habitam o patamar mais alto interferem na formação dos poderes institucionais da sociabilidade capitalista, por meio da promoção de campanhas de programação ideológica, do *lobbying*, dos sindicatos patronais, do endosso e financiamento de partidos, legisladores e governos, até mesmo através da participação direta em cargos eletivos ou de confiança (BRAUDEL, 2005). Se a configuração do Estado capitalista pode ser dita como ontologicamente enraizada nas três instâncias de relações sociais, por outro

lado sua direção, o sentido e a racionalidade do Estado advém dos atores que transitam nesse patamar. Não necessariamente como um comitê de negócios da classe dirigente, mas como o resultado complexo da expressão dos muitos interesses sociais capazes de se expressar com voz ativa. Haveria, dessa forma, implicações para a administração pública no sentido em que a própria noção de racionalidade se formaria em grande parte, talvez predominantemente a reboque dos interesses dos extratos capitalistas.

A dinâmica da Economia-mundo capitalista se desenvolve nessa esfera do capital circulante. Na medida em que persegue lucros extraordinários, o capital transita pela Economia-mundo em busca de institucionalidades que permitam maior exploração do trabalho, regulações escassas e proteções à riqueza e ao investimento. Por sua vez, as nações ávidas (leia-se, as frações dirigentes) em atrair investimentos capitalistas competiriam entre si por meio da estruturação de ambientes institucionais capazes de assegurar a valorização e acumulação de capital, conformando diferentes vias de desenvolvimento (ARRIGHI, 1996). Nessas fases de competição, o capital circulante exerceria sua preferência pela liquidez, até que se consolide num espaço geográfico em particular um modo de desenvolvimento mais eficiente em garantir a tríade *valorização, acumulação e segurança*, espaço o qual então assumiria a posição hegemônica — como a Inglaterra da revolução industrial nos séculos XVIII e XIX ou os Estados Unidos do modo de regulação fordista no século XX. Essa posição hegemônica duraria até que em outros espaços sócio-político-estratégicos surgissem inovações técnicas, organizacionais ou institucionais que oferecessem ao capital circulante novas e melhores oportunidades de lucro, passando então a competir com a nação central e fazendo retornar à situação de *caos sistêmico internacional*.

Os distintos modos de desenvolvimento que competem no plano internacional nos momentos históricos marcados pelo caos sistêmico, articulam de um lado uma forma particular de organização do trabalho e da empresa que assegure a valorização de capital, de outro lado uma institucionalidade legal capaz de oferecer suporte para a realização de valor e a acumulação (CRISTALDO; PEREIRA, 2008). Nesse sentido, cada modo de desenvolvimento se pauta em lógicas e princípios de gestão pretensamente inovadores, por meio dos quais competiria pelo capital circulante. Percebe-se, assim, que as diferentes configurações do Estado nacional seriam explicadas pela articulação da influência de interesses dos atores sociais capitalistas, no contexto dos aspectos sócio-históricos de cada espaço geográfico em particular — como sua inserção da divisão internacional do trabalho, sua participação em cadeias globais de valor, mas também em consideração às potencialidades e limites materiais/naturais de produção —, assim como graças às forças hegemônicas, de dominação e competição no plano da Economia-mundo capitalista.

Pode-se assumir, portanto, que há uma relação muito próxima, talvez direta, entre a administração pública — o que entendemos não apenas como a gestão dos órgãos de Estado, mas inclusive (e sobretudo) pelos princípios que orientam as escolhas coletivas acerca do que, numa sociedade, se entende pelo que é *res publica*, como a educação formal, os costumes compartilhados, a linguagem, as instituições da religião e da cultura etc. — e os processos sociais internacionais. Isso, pois, nessa perspectiva percebe-se que os processos nacionais são, ao mesmo tempo, extensão, tradução e resistência a processos internacionais, inclusive no que tange aos princípios da administração pública.

Todo um rol de oportunidades de pesquisa se encontra ainda pouco explorado nessa seara, como por exemplo, acerca: (i) dos mecanismos de adesão e resistência a princípios de gestão estrangeiros em comparação, contradição ou articulação com locais; (ii) da maneira por meio da qual surgem e se consolidam as inovações institucionais e gerenciais no espaço comum entre a empresa e o Estado; (iii) o papel das cadeias globais de valor — e das etapas nacionais dessas cadeias — na instrumentalização dos processos de gestão do Estado; entre outros. Tal agenda de investigação tem como foco a lógica da administração pública como síntese e

extensão de processos e dinâmicas internacionais. Nesse sentido, a contribuição de Braudel, Arrighi e outros estudiosos das economias-mundo, como Samir Amin, Immanuel Wallerstein, Terence Hopkins e Beverly Silver, é também metodológica.

A noção de longa duração em Braudel (1990) — acerca do modo como a essência dos processos sociais se enraíza em dinâmicas longas de surgimento, maturação e transformação que são não-lineares, nem tampouco historicamente necessárias, muito menos qualitativamente evolutivas, mas preconizam a constante e reiterada mudança estrutural — nos convida a pensar questões como a gestão, as comunidades de prática, ou as burocracias, não como fenômenos ou ocorrências episódicas, simples novidades como que surgidas por mágica (inovações, por assim dizer), mas sim como desdobramentos e continuidades de processos e relações que já se formavam décadas, séculos atrás, no bojo de relações sociais concretas e históricas. Ou melhor, que possuem uma temporalidade e um *trend* próprios.

Da mesma forma, a concepção de sistema-mundo em Hopkins e Wallerstein (1996) permite enxergar tais processos como expressões/resistências locais de dinâmicas mais amplas, donde se pode inferir a necessidade da busca por explicações mais estruturais do que contingenciais. Esse é o caso, por exemplo, de como a transformação das agências e organizações internacionais, bem como a construção de aparatos de governança global, foi cada vez mais influenciada pela ascensão do neoliberalismo como uma estratégia de classe global em âmbito mundial, sobretudo a partir do último quartel do século XX.

## **2 Governança, Organizações Internacionais e Administração Pública**

Entendemos que a gestão dos órgãos de Estado e também a ação coletiva, voltada para o interesse público em cada país sofre influências, também, dos movimentos que têm ocorrido no seio de organizações internacionais (OIs): organizações intergovernamentais, organizações não governamentais de desenvolvimento (ONGD) e empresas transnacionais. Tais organizações repercutem em políticas públicas nos contextos domésticos (FARIA, 2018; DUYGUN, 2020). Observamos que tais organizações representam uma instância que reproduz, mas também difunde um arsenal ideológico legitimado globalmente pela ascensão da racionalidade neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2016), que estabeleceu um modelo de gestão baseado em valores do mercado, que se expandiu para os governos, para as organizações não governamentais (ONGs) e para os indivíduos. Diferentes atores em uma arena internacional esboçam uma governança, cujas decisões e engendramentos repercutem nas administrações públicas nacionais nos âmbitos econômico, ambiental, regulatório, na educação, na saúde, dentre outros. Vislumbramos e desejamos pôr em tela a crescente autoridade de atores não estatais face aos desafios à legitimidade do Estado.

Governança é um termo polissêmico de utilização cada vez mais frequente. Sua falta de precisão soma-se à uma aplicação frouxa, o que lhe permite um amplo espectro de aplicações e crescente popularidade, apesar dos questionamentos sobre sua utilidade. Apesar de a governança não ser o ato de governar, tem a ver com uma ação coordenada entre atores ligados a governos e organizações não estatais, como empresas e ONGs. O termo está associado às mudanças na ação estatal, liga-se aos sentidos do político e produz efeito de norma. É uma transposição da gestão empresarial para a Administração Pública, tornando-se categoria fundamental empregada por organismos encarregados de difundir mundialmente os princípios da ideologia neoliberal, destacadamente o Banco Mundial (BM), a partir de 1989.

Governança liga-se à condução de empresas, Estados e à política de integração do mercado global. Destarte, tende a sobrepor-se à ideia de soberania, substituída por normas jurídicas e as ditas boas práticas econômicas de governança (DARDOT; LAVAL, 2016). O BM manteve-se como articulador de um regime de ação no qual organizações de Estado, do

mercado e da sociedade civil atuam orquestradamente 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 a partir de uma imagem de participação social.

O BM, na década de 1990, convocava a sociedade civil, sugerindo aos setores público e privado atuação em parceria, justificando que o governo deveria atuar de forma mais efetiva em conjunto com a sociedade civil (STIGLITZ, 1998). Desde então, uma ação interorganizacional privado-pública vem sendo gestada a partir da reconfiguração das relações Estado-Mercado-Sociedade. As necessidades do capital demandaram da Administração Pública atendimento de seus interesses, submetendo necessidades coletivas e bens públicos ao jogo político financiado por forças de mercado. A Administração Pública passou a abrir mão de patrimônio e da prestação de serviços diretos, passando a viabilizar parcerias entre governos, empresas e sociedade civil na decisão e implementação de políticas públicas. Surgiu a focalização das políticas como justificativa de promoção da eficiência, eficácia e economia. As políticas focalizadas, o Estado de mínimos sociais, a atuação de ONGs e do mercado 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).<sup>1</sup>

Na virada dos anos 1980 para a década de 1990, a nova gestão pública se tornou uma promessa de abordagem gerencial mais dinâmica e empresarial. Surgiram as exigências de desempenho dos serviços públicos como em um mercado competitivo, à semelhança de negócios, com acento na economia e na eficiência acima de diversos outros valores públicos (NEWMAN; CLARKE, 2012). Ampliou-se a utilização dos contratos, instituição fundamental para o gerencialismo, na Administração Pública sob a justificativa de que os governos obteriam sempre vantagens devido à competição no mercado e da institucionalização de valores econômicos, comerciais e técnicas de negócios, caracterizando um mercado de produção e consumo de serviços públicos (DENHARDT; CATLAW, 2017).

Desde o surgimento do *new public management*, alicerçado no dúbio racionalismo econômico da ordem neoliberal, observamos a predileção dogmática pela adoção de ferramentas da gestão privada dentro da Administração Pública. A lógica gerencialista, portanto, penetrou profundamente no universo organizacional 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, não coincidentemente, também é parte da razão

---

<sup>1</sup> Bobbio (2007) relata uma das origens arcaicas do direito público e do direito privado. Essa dualidade, que representa em termos jurídicos dois processos sociais de domínio do pertencimento e da responsabilidade, o público e o privado, adentra o pensamento político e social do Ocidente por meio do *Corpus Iuris Civilis Romanii*, uma obra de jurisprudência promulgada pelo imperador bizantino Justiniano I no século VI D.C. Há ali, implícita na dualidade, um significado valorativo de oposição dialética: o que diferencia o público do privado é a negação de pertencimento do domínio de um em relação ao outro. Mas essa dialética, como qualquer outra, é hierárquica. Idealmente, existe uma supremacia do público sobre o privado, na medida em que o todo — num sentido hegeliano de totalidade —, precede, engendra e determina as partes. Assim, o indivíduo renunciaria sua autonomia em favor do coletivo, da nação, da sociedade, em nome do bem comum. Esse seria o fundamento jurídico da capacidade do Estado intervir no âmbito do comportamento. Numa perspectiva neoliberal, herdeira tanto do utilitarismo como do pragmatismo, a relação se inverte e, na prática, a esfera do privado se impõe à do coletivo. Como uma sociedade pautada nessa lógica seria inadmissível, é preciso, portanto, diferenciar as capacidades das pessoas e segregá-las entre aquelas que podem impor sua individualidade daquelas que se submetem. Na perspectiva neoliberal cabe, portanto, ao mercado essa função, a de selecionar os mais aptos e de premiar os mais capazes. Como, seguindo a descrição de Friedrich von Hayek, o mercado seria uma ordem social espontânea, regida por leis internas de funcionamento quase “naturais”, essa segregação por meio da competição não feriria o direito, e sim o realizaria concretamente (DARDOT; LAVAL, 2016).

neoliberal, que estende a intensificação da lógica de mercado à Administração Pública, partindo do princípio de que "[...] a concorrência [seria] 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 o BM, a Administração Pública ampliou a participação da iniciativa privada e sociedade civil na área de provisão e execução de serviços (LOPES, 2005). Nesse contexto observamos o despontar de relações entre ONGs e as organizações empresariais, que vão desde o fornecimento de bens e de serviços até o financiamento de projetos sociais. As empresas adentraram atividades geridas antes exclusivamente por ONGs e vice-versa (ROMERO, 2002). Parcerias entre Estado, o mercado e a sociedade civil deram-se sob a justificativa de superar exclusão social e promover o desenvolvimento sustentável (FISCHER, 2002).

As empresas adotaram estratégias de promoção social e criaram organizações dirigidas à ação socioambiental à semelhança das ONGs, mas vinculadas à lógica empresarial (TENÓRIO, 2004). Entendemos que o apelo à ação empresarial, em conjunto com as organizações da sociedade civil, é uma ação coordenada entre Estado e mercado para repartir os custos com a pauperização, decorrente das políticas econômicas neoliberais dirigidas à periferia do capitalismo. Assim, entra em cena a empresa sustentável, engajada com as questões sociais e ambientais e corresponsável pela resolução de problemas públicos, em conjunto com os governos e a sociedade civil.

A racionalidade neoliberal, subjacente às organizações de mercado, volta-se à administração pública, fazendo com que os Estados se orientem por regras de concorrência, impelindo-os às exigências de eficácia às quais submetem-se as empresas. Estamos diante da “empresarização” da Administração Pública, colocando a sociedade a serviço do mercado, enquanto se curva às suas referidas regras de eficácia, permitindo que no cerne da ação pública estejam valores, práticas e o funcionamento empresarial (DARDOT; LAVAL, 2016). Todo esse movimento em relação à atuação estatal serviu para legitimar as exigências do capitalismo global capitaneado pela finança mundializada a partir do último quartel do século XX (CHESNAIS, 2016), assim como submeter a reprodução social à sua lógica, reprogramando o Estado para funcionar como um eficiente parceiro-facilitador da acumulação privada (ARANTES, 2004).

A ação concertada de diferentes agentes, meio públicos e meio privados (DARDOT; LAVAL, 2016), esboçam uma hibridação (HIBOU, 2015) da ação pública. Organizações privadas atuam na coprodução privado-pública de normas internacionais; há repasse das responsabilidades públicas às ONGs, igrejas, empresas privadas e associações civis, dando a perceber o poder do privado na concepção de normas internacionais. Diante de tal contexto, quais papéis têm sido reservados ao Estado? Cabe ao Estado o reforço da concorrência nos mercados existentes ou sua instauração onde ela ainda não existe; a garantia das regras jurídicas, monetárias, comportamentais e concorrenciais; a criação de situações de mercado; e a formação de indivíduos adaptados às suas lógicas (DARDOT; LAVAL, 2016). E como essa reflexão sobre os papéis assumidos pelo Estado interfere na administração pública?

Segundo Sassen (2003) um dos papéis do Estado tem sido o de negociar a interseção da legislação nacional com empresas, mercados ou demais organizações supranacionais. Ao Estado cabe garantir a proteção de contratos e direitos de propriedade ao tempo em que dá ao projeto global eficácia operacional e legitimidade. Ainda que ao Estado caiba o papel crucial, porém não mais exclusivo, de produzir legalidade da atividade econômica, parte desta produção alimenta mais e mais o poder das novas estruturas emergentes: mercados globais de capital; a Organização Mundial do Comércio; ou ainda o regime internacional de direitos humanos. Há um Estado engajado ainda na desnacionalização de determinadas funções e capacidades do Estado (SASSEN, 2003).

É oportuno perguntar: como se dá a influência das Organizações Internacionais (OIs) nas administrações públicas nacionais? Sem a pretensão de apresentar todas as respostas possíveis, refletimos sobre uma dimensão dessa influência. As OIs produzem tanto informações quanto conhecimentos capazes de influenciar os Estados via uma *soft governance*<sup>2</sup> que difere da governança hierárquica tradicional. Estas organizações são capazes de influenciar os estados membros a seguir seus interesses e agendas. A autoridade das OIs, uma vez que não dispõem do poder coercitivo, advém do aspecto da legitimidade: reputação e capacidade tecnocrática. Estas organizações emitem orientações sobre o que fazer ou omitir, criam, difundem e implementam regras, normas e padrões por meio da *soft governance*, em contraposição à legislação (NIEMANN; MARTENS, 2018).

As OIs disseminam ideias e promovem mudanças de políticas. Elas determinam e assumem objetivos políticos que moldam os instrumentos e o conteúdo das políticas nacionais. Elas se valem do discurso internacional, das ideias por meio das quais os atores concebem seus próprios interesses: estimulam a política mais desejável, enquanto impossibilitam políticas indesejáveis; constroem recomendações de como agir em um campo político; enfatizam comportamentos de atores para servir como modelo; buscam influenciar indiretamente resultados de políticas; orientam a ação e criam realidade social (NIEMANN; MARTENS, 2018).

A razão neoliberal, esse fenômeno que introduziu a concorrência como norma também da racionalidade governamental e das agendas de Estado, representa o enfraquecimento da ideia de soberania e faz com que as administrações públicas sejam submetidas ao imperativo da eficácia e da eficiência, tal qual o fazem as empresas privadas. A partir das OIs (Banco Mundial, FMI, OCDE, comunidade financeira internacional, agências de classificação de risco, instituições políticas e jurídicas internacionais, think tanks, ONGs) é que se difunde a perspectiva que toma o Estado como uma empresa situada ao mesmo nível da iniciativa privada, submetida a um mercado concorrencial, fazendo com que o exercício do poder governamental se submeta à racionalidade empresarial. Fez-se da concorrência o parâmetro de eficiência da ação pública, transformada em mercadoria. Destarte, a governança enquanto corrente modo de exercício do poder, além de implicar na difusão da concorrência generalizada como norma, significa a substituição da ideia de soberania estatal, numa cristalina concessão de autoridade e delegação de responsabilidade a um emaranhado de organizações privadas (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 acarretou uma crescente autoridade dos atores não estatais. A autora detectou a presença de agendas privadas 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 análise Sassen (2003) demonstra convergência com o que está posto por Hall e Biersteker (2002). Para os autores, a autoridade privada visa a permitir que mercados privados, comerciantes, ONGs, atores transnacionais e outras instituições exerçam formas de autoridade

---

<sup>2</sup> Tal conceito consiste em aplicar a lógica *modernizar para não ficar para trás*, produzida e inserida na concepção da Nova Razão do Mundo, o neoliberalismo. 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 estranguladas para garantir esta única forma, a liberdade de mercado (DARDOT; LAVAL, 2016).

legítima. Foi concebida uma forma de autoridade privada, não estatal ou não legitimada pelo Estado a partir de uma premissa que desvinculou a autoridade às instituições governamentais. O Estado deixa de ser a única, até mesmo a principal, fonte de autoridade, tanto em escala nacional quanto no sistema internacional contemporâneo. Mais do que ceder autoridade ao mercado, os Estados foram cúmplices na criação de tal autoridade.

É o movimento do capital global e a concorrência entre Estados para receber recursos que fazem com que os mercados se apresentem com autoridade para premiar ou punir governos, a partir de sua lógica privada, no que tange à administração de sua oferta de dinheiro, o déficit fiscal, dívidas externas ou, desregulamentação de cartéis bancários, melhoria na eficiência de bancos e mercados de crédito locais (HALL; BIERSTEKER, 2002).

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 é 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 de oligopólios “[...] uma parte considerável da gestão sanitária, cultural, turística ou até mesmo lúdica da população” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 287).

Feitas essas reflexões, apontamos como possibilidade de agenda de pesquisa futura investigar como os atores não estatais, ora concorrentes do Estado para a governança global do desenvolvimento sustentável, legitimam, exercem e mantêm sua autoridade desde a promulgação da Agenda 2030, no ano de 2015, que se expressa em torno dos dezessete Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

## Considerações Finais

Neste artigo, que se apresenta como um ensaio teórico em elaboração — um *working theoretical paper* —, são discutidas as interfaces, sobreposições e diálogos (dialéticas?) entre o campo da administração pública e os fenômenos e processos internacionais. O objetivo foi o de encontrar pistas e apresentar sugestões para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa, buscando destacar o quanto da dimensão micro gerencial do Estado reflete, responde ou dá continuidade a tendências e processos 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 faz uma reflexão sobre como as nuances do Estado e da administração pública se comunicam, reagem a, ou dão continuidade à expansão e acomodação (centragem, competição e recentragem) da economia-mundo capitalista. Nesse sentido, chama-se a atenção para a investigação 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 dos diversas manifestações concretas do Estado, de princípios e práticas de gestão — a partir desde o mimetismo organizacional, numa análise micro, até com base na 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 “racionalis”; entre outros.

Na segunda seção foi abordada a questão da governança que, tendo surgido e sendo regida por uma racionalidade neoliberal, se apresenta como uma ação interorganizacional híbrida, privado-pública, responsável por contribuir para a imposição da lógica de mercado à Administração Pública. Uma vez que as necessidades do capital demandam um Estado que submeta as necessidades coletivas e bens públicos às forças mercantis, a governança aparece como um dispositivo dedicado à disciplinar a gestão pública. 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, a investigação acerca de que mecanismos os atores não estatais, ora concorrentes do Estado para a governança global do desenvolvimento sustentável, têm exercido autoridade. E ainda, 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.

A nosso ver, o que foi debatido aqui reforça a percepção de que a administração pública, enquanto campo de práxis e de saber, não pode se furtar a refletir sobre aspectos do contexto mundial. Os interesses intra e inter nacionais se interpenetram, os atores transitam pelas fronteiras, as lógicas de pensamento e ação se difundem globalmente, junto com a expansão do capital e a dominância das cadeias produtivas globais, 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 inter e supra nacionais.

## Referências

ARRIGHI, G. *O longo século XX: poder, dinheiro e as origens de nosso tempo*. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro : Contraponto; São Paulo: Unesp, 1996.

BOBBIO, N. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 13. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BRAUDEL, F. *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV e XVIII*. Tradução Telma Costa. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 3.v.

BRAUDEL, F. A longa duração. In: BRAUDEL, Fernand. *História e ciências sociais*. Tradução Rui Nazaré. Lisboa: Editorial Presença, 1990. pp. 7-39.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial e legitimação do estado social. *Cadernos Ebape.Br*, v. 51, n. 2, p. 147-156, jan./fev. 2017.

CHESNAIS, F. *Finance capital today: corporations and banks in the lasting global slump*. Leiden, UK: Brill, 2016.

CRISTALDO, R. C. *A indústria brasileira de construção civil entre 1964 e 1979: a constituição das bases para o processo de internacionalização*. 110 f. il. 2011. Dissertação (Mestrado) — Núcleo de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

CRISTALDO, R. C. *Desenvolvimento e integração internacional: os casos de Brasil e México*. 259 f. il. 2017. Tese (Doutorado) — Núcleo de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

CRISTALDO, R. C.; PEREIRA, C. M. A administração política e a gestão do modo de produção: processos gestoriais desde a organização produtiva do trabalho até a economia-mundo capitalista. *Revista Brasileira de Administração Política*, v. 1, n. 1, p. 71-94, out. 2008.

CRISTALDO, R. C. *The claws and fangs of neoliberalismo: the (new?) political administration of the capital*. [2021?]. No prelo.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

FARIA, C. A. P. de. *Políticas públicas e relações internacionais*. Brasília: Enap, 2018.

FISCHER, Rosa Maria. O desafio da colaboração: práticas de responsabilidade social entre empresas e terceiro setor. São Paulo: Editora Gente, 2002.

HALL, R. B; BIERSTEKER, T. J. The Emergence of Private Authority in Global Governance. In: HALL, R. B; BIERSTEKER, T. J. *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. 1. ed. Cambridge, UK. Cambridge University Press, 2002. cap. 1, p. 3 - 22.

HIBOU, Béatrice. *The bureaucratization of the world in the neoliberal era: international and comparative perspective*. Translated by Andrew Brown. Pages with Translation of the author's *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. Paris: Editions La Découverte, 2015. [Bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale. English].

HOPKINS, T. K.; WALLERSTEIN, I. *World-systems analysis: theory and methodology*. London, UK: Sage Publications, 1982.

KRAYCHETE, E. S.; ECHAVARRIA, C. Políticas de desarrollo y cooperación: procesos y contradicciones. *Revista Administración Pública y Sociedad*, v. 9, p. 3-5, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/29403/30198>. Acesso em: 29 mar. 2021.

LOPES, Carlos. *Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: UNESP, 2005.

NEWMAN, J; CLARKE, J. Gerencialismo. *Educ. Real.*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

PESSINA, M. E. H.; SILVA, L. P. da. Interseções do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID). In: ENCONTRO DA ANPAD, XLIV., 2020. *Anais [...]*. Online: Anpad, 2020. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/abrir\\_pdf.php?e=Mjg5MzU=](http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=Mjg5MzU=). Acesso em: 29 mar. 2021.

PESSINA, M. E. H.; SIMÕES, P. E. M. Discurso gerencialista nas organizações não governamentais (ONGs) e o ideário neoliberal pós-1990: análise a partir da cooperação internacional não governamental para o desenvolvimento. In: ENCONTRO DA ANPAD, XLIV., 2020. *Anais [...]. Online*: Anpad, 2020. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/abrir\\_pdf.php?e=Mjg5Mzc=](http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=Mjg5Mzc=). Acesso em: 29 mar. 2021.

ROMERO, M. La Solidariedad de Mercado. In: NIETO, Luis (org.). *La ética de las Ongd y la lógica mercantil*. Barcelona: Içaria 2002.

REIMBERG, J.; ANDRADE, B. R. Política externa como política pública: um estudo comparativo da formulação da política externa no Brasil e no Uruguai. In: ENCONTRO DA ANPAD, XLIV., 2020. *Anais [...]. Online*: Anpad, 2020. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/abrir\\_pdf.php?e=Mjg5NjI=](http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=Mjg5NjI=). Acesso em: 29 mar. 2021.

SASSEN, S. The participation of states and citizens in global governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 10, n. 1, p. 5-28, 2003. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/10.2979/gls.2003.10.1.5?seq=1>. Acesso em 22 abr. 2021.

SILVA, P. A. de O. Os efeitos da crise do Brasil na cooperação internacional para o desenvolvimento. *Brasil Debate. Blog*. 2018. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/os-efeitos-da-crise-do-brasil-na-cooperacao-internacional-para-o-desenvolvimento/>. Acesso em: jan. 2021.

SIMÕES, P. E. M. Empresas, ONGs e Estados diante da governança privado-pública do desenvolvimento sustentável. *Revista Administración Pública y Sociedad*, v. 9, p. 32-52, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/28718/30170>. Acesso em: 29 mar. 2021.

STIGLITZ, J. *Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento: estratégias, políticas e processos*. Palestra. UNCTAD. Genebra:1998. Disponível em: <http://www.nead.org.br>. Acesso em: 05 mai. 2015.

TENÓRIO, F. G. *Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado*. 3. ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008.

TUDE, J. M. *Organizações intergovernamentais: uma reflexão a partir da perspectiva intelectual de Karl Polanyi*. 297 f. il. 2013. Tese (Doutorado) — Núcleo de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.