

# Nova Administração Pública e Sustentabilidade

## *New Public Management and Sustainability*

---

Daniel Lestinge, Graduando em Gestão Ambiental, Universidade de Brasília, *Campus Planaltina*.  
daniel.lestinge@gmail.com.

### **RESUMO:**

A Nova Administração Pública surge na Inglaterra em meados dos anos 80, buscando trazer mais transparência e eficiência a máquina pública. Essa corrente pautou o modelo de gestão de muitos países da Europa e América do Norte, e inclusive, durante alguns anos, do Brasil. A maioria dos seus seguidores observaram um aumento nos indicadores de desenvolvimento e de crescimento econômico de seus países. Todavia, esse crescimento não se dá livre de impactos negativos ao meio ambiente e à sociedade. Este artigo traz uma breve síntese do NPM e do histórico da administração pública brasileira, e busca ilustrar quais indicadores alcançaram países que seguiram ou não essa ideologia, no que concerne ao seu desenvolvimento, pegada ecológica, e performance de sustentabilidade.

Palavras chave: Nova Administração Pública, Desenvolvimento Sustentável, Administração Pública, Teoria da Escolha Pública.

### **ABSTRACT:**

The New Public Management came to light in England in the middle 80's, seeking for accountability and efficiency in the public system. This trend guided the managerial model of several countries in Europe and North America, and even Brazil for some years. Most of its followers observed an increasement of the development indicators and an economic growth on these countries. Nevertheless, this upgrowth is not free of social and environmental negative impacts. This paper brings a short overview about NPM and the Brazilian public management history, and look for the indicators achieved by the nations that have followed this ideology or not, regarding to its development, ecological footprint, and sustainability performance.

Key words: New Public Management, Sustainable Development, Public Management, Public Choice Theory.

## **Introdução:**

A população do planeta Terra tem crescido de forma exponencial nas últimas décadas. Hoje contamos com sete bilhões de habitantes, um bilhão deles famintos, e ambos os números tendem a crescer nos próximos anos. Considerando se que a superfície do planeta é limitada, que os recursos são finitos, e que consumimos muito mais do que a capacidade suporte da terra é capaz de renovar, fica claro que não poderemos seguir com esse modelo de civilização por muito mais tempo.

Frente às crises do mundo contemporâneo, desenvolvimentista e da busca do lucro em curto prazo, fazem-se necessárias reformas no sistema produtivo e administrativo que nos rege. Após uma ditadura militar, um *impeachment*, e uma era de privatizações o Brasil assiste a grandes casos de corrupção. No atual governo as ruas foram tomadas por protestos de proporções que não se viam desde o movimento “Diretas já”, que levou milhões de pessoas às ruas em 1983 e 1984 por eleições diretas à presidente da república.

Nessa década, Margaret Thatcher, então primeira ministra do Reino Unido, trazia ao mundo uma nova forma de gerir o Estado, mais eficiente, econômica e transparente, que ficou conhecida como *New Public Management* (NPM). Como resposta à burocracia e corrupção, implementou uma série de inovações na gestão pública, que mais tarde serviram de exemplo para diversos outros países.

Problemas na política não são exclusividade do Brasil. Esse artigo tem por objetivo discutir a relação de índices de sustentabilidade, pega ecológica e desenvolvimento humano com a Nova Administração Pública, assim como verificar a aplicabilidade da Teoria da Escolha Pública no país.

## **Administração Pública Brasileira:**

A administração pública no Brasil tem características particulares, com raízes da origem da formação psicológica do povo brasileiro. O historiador Sérgio Buarque de Holanda<sup>1</sup> descreveu em seu livro *Raízes do Brasil* (1936), o perfil do homem cordial, modelado a partir de uma histórica propensão a informalidade. Sendo influenciado pela emoção mais do que pela razão, muitas vezes põe de lado valores como ética e civilidade buscando uma troca de favores e influências que lhe seja conveniente. Não podemos deixar de notar o reflexo desse estereótipo na administração pública, pois já presenciamos governos carismáticos, paternalistas, burocráticos, dispendiosos, ineficientes, e até uma ditadura militar. “O homem cordial não pressupõe bondade, mas somente o predomínio dos comportamentos de aparência afetiva”, afirma o sociólogo Antônio Cândido, no prefácio do livro de Holanda.

Hoje, dos 30 países que compõe o Índice de Retorno de Bem Estar à Sociedade<sup>2</sup> calculado pelo IBPT\*, que relaciona o peso da carga tributária de um país com seu IDH, o Brasil ocupa a última colocação, bem aquém de países como Argentina e Uruguai. Além disso, após uma década de políticas de combate á pobreza e distribuição de renda, continua entre os países com pior distribuição de renda do planeta de acordo com o Índice GINI.

O Brasil era, até o século XIX, um estado essencialmente patrimonialista. Mesmo após a proclamação da República, o modo de administrar continuava praticamente o mesmo. Misturavam-se os interesses públicos e privados, sendo o aparelho estatal nada mais que uma extensão do poder do soberano. Corrupção, clientelismo, e nepotismo eram hodiernos.

O fortalecimento da sociedade civil e da democracia, assim como o desenvolvimento do capitalismo, colaborou para a difusão das ideias weberianas de uma visão de estado racional legal. Consubstanciadas em meios mais adequados de administração, pautados rigidamente por regras, estatutos e regulamentos, seria a instauração do legalismo, ou seja, da aplicação da lei em seu sentido lato.

\*IBPT: Instituto Nacional de Planejamento Tributário. Cálculo do IRBES (Índice de Retorno do Bem Estar à Sociedade) – Estudo sobre a carga tributária e o IDH. Curitiba, 2013.

A crise de 29 mostrou ao nosso país o problema de se desenvolver uma economia baseada na exportação de café e açúcar e na importação de quase todo o resto. Com a crise dos mercados consumidores e a queda da exportação de produtos agrícolas, cada vez mais eram necessárias intervenções keynesianas (como compra e incineração do excedente dos cafezais pelo governo), para manter a economia e o nível de emprego.

Esse período conhecido como República Velha tem fim com a Revolução de 30, que traz ao poder Getúlio Vargas como presidente da república. Implementando o Estado burocrático, ampliou o funcionalismo público, e instalou um sistema de mérito, impessoalidade, centralização, formalismo, competência técnica e hierarquia. Em 1936 foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público-DASP, encarregado de implementar estas mudanças.

Com a renúncia de Vargas, tem início a Quarta República brasileira, também conhecida como República Populista. Era uma representação clássica do populismo latino-americano, onde governo se sustentava na imagem carismática de determinado líder, sem que o mesmo demonstrasse para isso a devida capacidade de atuar no respectivo cargo eletivo, ou de qualquer forma melhorar a vida da população.

Durante este período, observamos o enfraquecimento das elites agrárias. O país que era até então baseado nesse setor, começa a se industrializar, e uma nova elite oligárquica (dessa vez industrial) vem ao poder, sob a bandeira do progresso. O governo de Juscelino Kubitschek (1956 a 1961) representa bem este período, quando JK prometeu trazer o desenvolvimento de “cinquenta anos em cinco”, produzindo em massa bens de consumo industrializados como automóveis e televisores, e construindo a nova e moderna capital federal: Brasília. Vieram de carona os impactos ambientais do progressismo

A filosofia burocrática desse modelo de Estado não sobreviveu aos avanços tecnológicos e à globalização. Sua ritualística poderia ser eficiente em um ambiente estável e linear, mas não em meio a mudanças constantes e imprevisíveis. A gestão da coisa pública passa então a exigir uma forma mais ágil e descentralizada de administrar, modificando seu foco do controle dos procedimentos (*a priori*) para o controle dos resultados (*a posteriori*).

Em meio a esse descontentamento para com a *Res publica*, no dia 1º de abril de 1964, um golpe de Estado organizado pelos militares encerra o governo do então

presidente (democraticamente eleito) João Goulart, e instaura um sistema autoritário, ditatorial, e de censura, que ficou conhecido como Governo Militar.

Durante 20 anos, vários direitos sociais foram suprimidos, e opositores ao regime eram torturados e mortos. Com o fim da ditadura em 1985 tem início à redemocratização da nação, e promulgação da nova carta magna da República Federativa do Brasil, a Constituição Federal de 1988. O novo código trouxe diversos avanços, como direitos sociais e trabalhistas, além dar o direito ao voto a analfabetos.

O primeiro presidente eleito pelo povo após a ditadura militar foi Fernando Collor de Mello, que também sofre o primeiro *impeachment* da América Latina, em 1992. Estima-se que o esquema de corrupção de Paulo César Farias, tesoureiro de sua campanha, tenha movimentado mais de U\$1 bi dos cofres públicos.

Em meados dos anos 90 surge a reforma do Estado gerencial, com o governo Fernando Henrique Cardoso. Enquanto o modelo anterior consolidava a ideia de governo *executor* a proposta de FHC foi por outro caminho: o de um governo *regulador*. Buscou principalmente implementar a eficiência e transparência do Estado.

Com o Plano Real realizou um choque monetário, uma nova moeda com âncora cambial indexada ao dólar, o que o levou a ser o primeiro governo a conseguir realizar uma reforma monetária capaz de conter a série histórica de inflação, depois de vários outros falharem tentando. A era FHC ficou marcada também pelo neoliberalismo, uma era de privatizações de grandes empresas públicas sob orientação do Consenso de Washington, um documento que abordaremos logo.

Segundo Abrucio<sup>3</sup> (2007), esta reforma na administração pública brasileira se desenvolveu a partir de quatro eixos estratégicos:

- Transparência (*Accountability*): Maior transparência dos gastos públicos e maior atenção aos cargos comissionados, tentando diminuir o custo da máquina administrativa do governo;
- Eficiência: Desburocratização, fazer mais com menos, e em tempo hábil;
- Profissionalização: Favorecer a meritocracia e dificultar nepotismo, em uma visão racional-legal;
- Efetividade: Capacidade de concluir propostas, ações, e projetos.

Em 2003 tem início o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, metalúrgico sindicalista de pouca escolaridade. Sucedido em 2011 por Dilma Rousseff (ambos do mesmo partido), representam uma década de governo sem grandes reformas, marcado por políticas assistencialistas e de distribuição de renda, e uma onerosa máquina pública ocupada por cargos políticos em detrimento de cargos técnicos.

### **Teoria da Escolha Pública**

Depois de uma breve análise da administração pública brasileira, vários questionamentos podem ser feitos. Em uma democracia, um cenário de descaso, ineficiência e corrupção ocorre por culpa dos gestores públicos ou por quem os elege? Qual será o motivo de, com tão poucos investimentos estruturais sendo feitos de maneira séria e satisfatória que sejam capazes de transformar o Brasil em uma nação digna e desenvolvida, temos até hoje os mesmos representantes no governo?

A teoria da escolha pública (*public choice theory*) pode nos ajudar a compreender melhor este paradigma. Descrita por Tullock<sup>15</sup> (2008), como o uso de ferramentas econômicas para lidar com os problemas tradicionais da ciência política, ela busca modelos para estudar eleitores, políticos burocratas, e suas interações no sistema social.

Uma das alegações da teoria é de que, em uma democracia, boas políticas não são um bem público fornecido, devido à ignorância racional dos eleitores. Ignorância racional, por sua vez, ocorre quando o custo de se educar em um determinado assunto é superior ao benefício potencial que poderia ser proporcionado por aquele conhecimento. Desta forma, a decisão racional da maioria dos eleitores é ser ignorante em política, votando de forma não consciente ou até se abstendo de votar, já que o benefício de um voto consciente é ínfimo diante de milhões de outros votos. Teóricos desta área afirmam que isso explica a grande ignorância dos cidadãos nas democracias atuais, assim como o baixo índice de comparecimento às urnas.

De acordo com Brennan e Lomasky<sup>16</sup> (1993) esse paradoxo da democracia pode ser resolvido diferenciando interesses expressivos (*expressive interests*) de interesses fundamentais (*instrumental interests*). Interesses expressivos se referem a formas de expressão propriamente ditas, como aplausos após um discurso, ou um resultado favorável em uma pesquisa de opinião. Interesses fundamentais por sua vez, são

quaisquer benefícios de caráter prático ou utilitário, monetários ou não, como a construção de um hospital. Os autores defendem que a política democrática é enviesada a favor de interesses expressivos, enquanto interesses fundamentais são geralmente negligenciados.

Sob este argumento, estudiosos da teoria da escolha pública sustentam que a política esta infestada de irracionalidade, como o economista Caplan<sup>17</sup>, que defende que a irracionalidade é intrínseca a política, e que a democracia efetivamente subsidia crenças irracionais. Qualquer um que tenha vantagem de uma política potencialmente irracional (como políticas protecionistas, populistas e esquerdistas), será particularmente beneficiado, enquanto impõe esses custos a todos os outros cidadãos. Para ilustrar esta teoria com um exemplo brasileiro, podemos citar aqui a usina hidrelétrica de Belo Monte, construída sob a nobre égide do desenvolvimento e da soberania nacional.

A Alemanha é o país que mais produz energia solar no mundo<sup>18</sup>, com cerca de 34% da produção mundial. Sua área com maior incidência solar recebe menos luz do que a região mais “escura” do Brasil, fazendo com que qualquer região brasileira seja mais apta a receber painéis solares do que qualquer lugar da Alemanha.

É relevante citar o potencial da energia eólica (que poderiam ser instaladas nos abundantes pastos latifundiários do país), ou da energia maremotriz (que poderia ser obtida pela movimentação das marés de nosso vasto litoral), é razoável dizer que a construção da usina de Belo Monte, com todos os seus impactos, e pelo custo de R\$ 30 bilhões, é *potencialmente* irracional.

Uma vez construída, esta soma irá ser dividida dentre empresas que farão o desmatamento de mais de 500 km<sup>2</sup> de floresta nativa, para o setor da construção civil que construirá a usina, e para o próprio governo, recordando que a carga tributária da construção civil gira em torno de 50% no Brasil. Uma vez que a maioria dos habitantes do país desconhece as vantagens e desvantagens deste projeto em relação a outros, e que reconhecemos a necessidade de produzir energia elétrica em um país em desenvolvimento, a *priori* não haveria oposição em massa ao projeto. Apesar de indígenas, cientistas, ONGs, e diversos outros setores serem contra o projeto, a receita de R\$ 30 bi seria *hipoteticamente* suficiente para, além da construção da usina, financiar um *lobby*, organizado pelas partes interessadas, enaltecendo nos meios de comunicação em massa as possíveis vantagens do projeto.

Contudo, os reais custos do projeto, por omissão dos setores relevantes e por ignorância da população, seriam ocultados. Qualquer cidadão provavelmente sabe o que é a usina, que ela está sendo construída, e qual o benefício que ela trará. Mas a maioria ignora quantos painéis solares poderiam ser comprados com esse valor, quantos animais e plantas serão destruídos, quantas espécies de peixes serão mortas e não poderão mais se reproduzir pela impossibilidade da piracema, quantos índios e comunidades tradicionais deverão sair da sagrada floresta onde vivem a gerações para ocupar as caóticas e superlotadas cidades, e qual o impacto da interrupção do rio Xingu na biosfera. Em suma, apenas um exemplo de mais uma “escolha pública” onde os reais custos econômicos e ambientais não são percebidos por toda a população, mesmo que seja, de maneira diluída, arcada por eles. Enquanto isso, os reais benefícios seriam limitados ao grupo de pessoas diretamente relacionadas ao setor/projeto.

Ante o cenário da administração pública brasileira, sua comparação com os princípios defendidos e resultados obtidos com a NPM ao redor do mundo são inevitáveis.

### **New Public Management:**

A Nova Administração Pública (*New Public Management*, ou NPM) é, segundo Fearlie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew<sup>4</sup> (1995), um conjunto emergente de princípios administrativos que surgem no campo da administração pública a partir dos anos 80.

Derivados da teoria da escolha pública (*public choice-theory*), e do gerencialismo (*managerialism*), o NPM surge em um contexto de má reputação da administração pública, onde ineficiência, incompetência e corrupção eram comuns.

Crentes de que eficiência e transparência pudessem resolver os problemas supracitados, diversos governos passaram por reformas. Gruening<sup>11</sup> (2001) compilou as principais características dessas reformas, observadas por um grande número de acadêmicos:

- Corte de custos;
- Auditoria e mensuração da performance;
- Transparência para performance;
- Contabilidade otimizada;
- Gestão financeira otimizada;



- Planejamento e gestão estratégica;
- Flexibilidade e liberdade para administrar;
- Gestão de pessoas e incentivos;
- Privatização;
- Descentralização;
- Terceirização;
- Competição;
- Cidadão Cliente;
- Usuário pagador (*User charges*);
- Separação de política e administração;
- Separação de provisão e produção;
- Mudança na forma de gestão;
- Mais uso de tecnologia de informação.

### **Consenso de Washington**

Formulado nos EUA em 1989, o Consenso de Washington foi uma série de “sugestões” dadas por instituições financeiras (como o Banco Mundial, o FMI e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos) a serem recomendadas a países que buscavam o desenvolvimento (seja lá qual for o significado deste termo na ocasião). Sob a bandeira de promover o “ajuste macroeconômico” de países que passavam por dificuldade financeira, inclusive emergentes do bloco comunista, este documento promovia práticas liberalizadoras, como: extinção de barreiras alfandegárias (e substituição por tarifas alfandegárias), abertura ao comércio internacional, privatizações, entre outros, observados no Brasil durante o governo FHC.

Ha-Joon Chang<sup>19</sup> (2002) é um dos principais críticos a esse “Consenso”. O Sul Coreano, professor de Cambridge, cunhou o termo “chutando a escada”, argumentando que, seguindo essas medidas, os países signatários jamais seriam capazes de galgar os degraus do desenvolvimento onde países ricos se encontravam. Liberalizando a economia eles abririam as portas para grandes corporações altamente competitivas, e pediriam empréstimos com altos juros a grandes instituições financeiras internacionais, fazendo com que mesmo que seus países se tornassem um pouco mais ricos do que eram antes, seu crescimento (e desenvolvimento) estaria sempre subordinado ao crescimento dessas corporações e respectivas nações onde estiverem situadas, ou seja, um país em desenvolvimento que seguisse essa estratégia jamais poderia alcançar o

patamar de país desenvolvido, pois ele mesmo estaria financiando as nações desenvolvidas para que continuem em um patamar superior a ele.

### **Sustentabilidade:**

O termo “Desenvolvimento Sustentável” ganhou grande repercussão internacional após a conferência da ONU no Rio de Janeiro, em 1992. E mesmo se passando mais de 20 anos (e uma segunda edição da conferência), não se chegou a um consenso sobre seu significado (ou significados). Suas diferentes interpretações costumam convergir na ideia de um desenvolvimento que possibilite a manutenção da vida (com qualidade) do ser humano, neste planeta, tanto na atual quanto nas futuras gerações, e pode ser analisado em múltiplas dimensões (ambiental, ecológica, social, econômica, institucional, cultural, entre outras menos utilizadas) (SACHS<sup>5</sup>, 2006; VEIGA & ZATZ<sup>6</sup>, 2008; ONU<sup>7</sup>, 1987).

Por ser um tema extremamente complexo, mensurar o desenvolvimento sustentável daqui ou dali é um verdadeiro desafio. Como coletar tantos dados em quase todos os países do globo, e ainda ponderá-los da maneira correta? Devido à subjetividade e imprecisão do tema, Hans Michael Van Bellen<sup>8</sup> analisou o histórico, a fundamentação teórico-empírica, e as ferramentas de avaliação das principais ferramentas de mensuração da sustentabilidade do desenvolvimento utilizadas atualmente.

Neste artigo utilizaremos duas delas. A primeira é o *Ecological Footprint Method*, proposto por Wackernagel & Rees<sup>9</sup> em 1996, intitulado por um conceito que pode ser traduzido como “pegada ecológica”. A intenção é elaborar um método que calcule o tamanho do espaço ecológico necessário para sustentar determinados sistemas ou unidades, assim como a respectiva capacidade de carga do sistema. Embora os autores reconheçam que o modelo é limitado, representando apenas uma parcela da realidade, grande parte dos modelos em ciência é assim. Os autores do EFM afirmam que o método subestima a área necessária para sustentar um determinado sistema. Eles consideram que ainda não existem condições de se afirmar exatamente como a natureza funciona, mas através de alguns modelos fundamentais podem-se calcular estimativas, novamente subestimadas, da carga humana sobre a ecosfera.

A segunda ferramenta é o *Dashboard of Sustainability*. Instituições de pesquisa de vários países diferentes colaboram para desenvolver este índice, que é liderado atualmente pelo *Consultative Group on Sustainable Development Indicators* (CGSDI). Sua representação gráfica é similar a um velocímetro de um automóvel, com três *clusters* (“velocímetros”) que mostram a performance ambiental, econômica e social de uma cidade ou país, ou a performance da economia, da responsabilidade social e do desempenho ambiental, de um empreendimento. Cada um dos mostradores possui uma seta que aponta para um valor que reflete a performance atual do sistema. É calculada então a média desses valores para que se possa chegar a um Índice de Sustentabilidade Global, ou *Sustainable Development Index* (SDI).

É importante deixar claro a diferença entre crescimento e desenvolvimento. Enquanto o primeiro é geralmente unidimensional, tratando do aumento da renda de uma família ou do Produto Interno Bruto de um país, o segundo é bem mais complexo. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>7</sup>, o termo abrange a disponibilidade do conjunto necessário de tudo o que o ser humano precisa para viver com qualidade, sendo capaz de atingir todas as suas potencialidades e possibilidades. Um dos mais relevantes índices utilizados para medir o desenvolvimento é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado pela ONU, que integra indicadores de renda, saúde e educação. É um dos indicadores com maior amplitude geográfica e temporal de informações, e de maior confiabilidade de dados, e por isso também será analisado neste trabalho.

## **Metodologia:**

Através de uma análise estatística descritiva básica, os índices citados serão analisados, levando em consideração o escore do país mensurado pelo índice, e a forma como se dá a administração pública no respectivo país, considerando a hipótese de que essas duas variáveis estão correlacionadas. Foi realizado ainda o teste de Levene, para avaliar a equidade das variâncias da variável, o teste de Kolmogorov Smirnov, para verificar se os dados seguem uma distribuição normal entre a função de distribuição cumulativa e os dados coletados empiricamente, o teste t de Student, e o teste Mann-Whitney. Para a realização dos testes foi utilizado o Software Statistica© 7.

Os países foram divididos em dois grupos: os que adotam a NPM (N) e os que não adotam a NPM (X). O grupo N foi selecionado a partir de ampla análise bibliográfica sobre o tema (Ferlie et. al.<sup>4</sup>, 1995; Gruening<sup>10</sup>, 2001; Bresser<sup>11</sup>, 2001; Hood<sup>12</sup>,1995) e reúne países que a partir dos anos 1980 implementaram reformas em sua gestão pública com características da NPM. É composto por: EUA, Canadá, Reino Unido, Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Alemanha, França, Áustria, Holanda, Portugal, Austrália, Nova Zelândia. Embora os principais estudos de caso mencionem exemplos situados na Europa, América do Norte e Oceania, alguns esporadicamente traziam alguma iniciativa de países orientais. Todavia, geralmente se tratam de valores culturais da sociedade que foram incorporados pelo governo, e assim sendo, nenhum dos tigres asiáticos foi considerado como seguidor da NPM.

## Resultados :

### ➤ Dashboard of Sustainability

T-tests; Grouping: GRUPO (Sheet1 in Imported from C:\Users\Daniel\Desktop\TCC\STATISTICA\Dash\dashboard.xls)														
Group 1: N														
Group 2: X														
Variable	Mean N	Mean X	t-value	df	p	Valid N N	Valid N X	Std.Dev. N	Std.Dev. X	F-ratio Variances	p Variances	Levene F(1,df)	df Levene	p Levene
Pontos	553,2000	552,1783	0,077774	170	0,938099	15	157	43,59423	49,03211	1,265036	0,643272	0,215383	170	0,643174

Tabela 01: Dashboard of sustainability

### ➤ Pegada Ecológica

T-tests; Grouping: Grupo (Sheet1 in Imported from C:\Users\Daniel\Desktop\TCC\STATISTICA\EF\EF.xls)														
Group 1: N														
Group 2: X														
Variable	Mean N	Mean X	t-value	df	p	Valid N N	Valid N X	Std.Dev. N	Std.Dev. X	F-ratio Variances	p Variances	Levene F(1,df)	df Levene	p Levene
Ecological Footprint in gha/pers	5,988667	2,603380	6,527725	155	0,000000	15	142	1,143515	1,970084	2,968148	0,024034	2,738580	155	0,099975
Biocapacity in gha/pers	6,142667	2,848310	1,990383	155	0,048307	15	142	4,985793	6,195827	1,544294	0,357965	1,229145	155	0,269291
Ecological remainder (if positive) in gha/pers	0,154000	0,244930	-0,053457	155	0,967437	15	142	4,762655	6,395292	1,803111	0,208567	0,979612	155	0,323837

Tests of Normality (Sheet1 in Impc				
Variable	N	max D	K-S p	Lilliefors p
Ecological Footprint in gha/pers	157	0,168999	p < ,01	p < ,01
Biocapacity in gha/pers	157	0,305261	p < ,01	p < ,01
Ecological remainder (if positive) in gha/pers	157	0,277082	p < ,01	p < ,01

Mann-Whitney U Test (Sheet1 in Imported from C:\Users\Daniel\Desktop\TCC\STATISTICA\EF\EF.xls)										
By variable Grupo										
Marked tests are significant at p < ,05000										
variable	Rank Sum N	Rank Sum X	U	Z	p-level	Z adjusted	p-level	Valid N N	Valid N X	2*1sided exact p
Ecological Footprint in gha/pers	2091,000	10312,00	159,0000	5,410040	0,000000	5,410145	0,000000	15	142	0,000000
Biocapacity in gha/pers	1829,500	10573,50	420,5000	3,848533	0,000119	3,848631	0,000119	15	142	0,000053
Ecological remainder (if positive) in gha/pers	1033,500	11369,50	913,5000	-0,904659	0,365647	-0,904677	0,365637	15	142	0,369236

Tabela 02: Pegada Ecológica

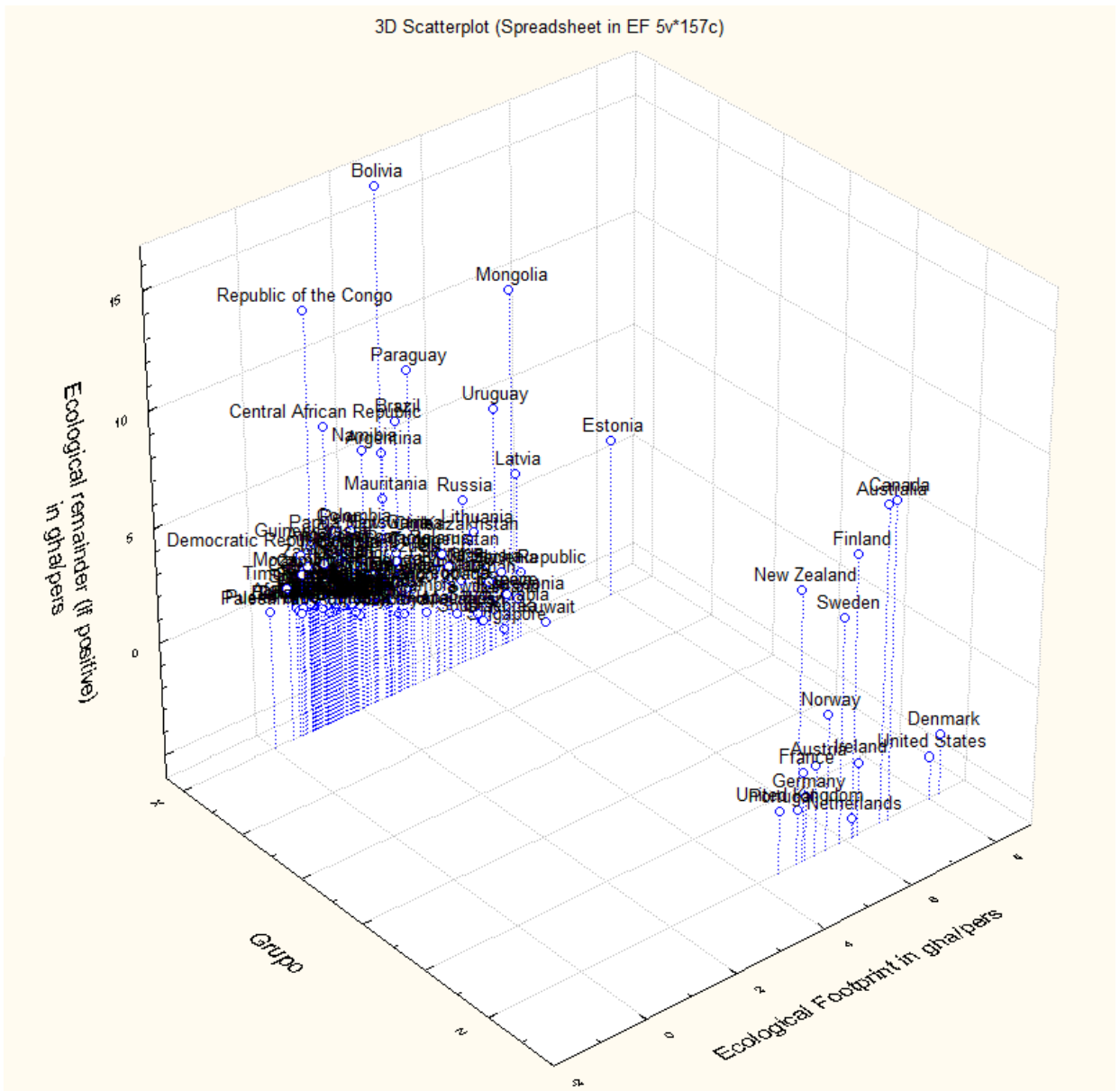


Gráfico 01: Pegada ecológica x Grupo x Ecological Remainder

➤ Índice de Desenvolvimento Humano

T-tests: Grouping: Grupo (Sheet1 in Imported from C:\Users\Daniel\Desktop\TCC\STATISTICA\IDH\IDH.xls)												
Variable	Group 1: N				Group 2: X							
	Mean N	Mean X	t-value	df	p	Valid N N	Valid N X	Std. Dev. N	Std. Dev. X	F-ratio Variances	p Variances	
IDH	0,90	0,64	5,948520	185	0,000000	15	172	0,031	0,16	28,42736	0,000000	
Expectativa de Vida	80,56	68,69	4,858976	185	0,000003	15	172	1,017	9,44	86,19697	0,000000	
Média de anos na escola	11,19	7,30	5,207512	185	0,000001	15	172	1,367	2,86	4,36806	0,003100	
Renda per Capta	33812,73	10948,17	5,985333	185	0,000000	15	172	6555,948	14639,12	4,98608	0,001470	

Tests of Normality (Sheet1 in Impo				
Variable	N	max D	K-S p	Lilliefors p
IDH	187	0,098392	p < ,10	p < ,01
Expectativa de Vida	187	0,164517	p < ,01	p < ,01
Média de anos na escola	187	0,079166	p < ,20	p < ,01
Renda per Capta	187	0,209082	p < ,01	p < ,01

Mann-Whitney U Test (Sheet1 in Imported from C:\Users\Daniel\Desktop\TCC\STATISTICA\IDH\IDH.xls)											
By variable Grupo											
Marked tests are significant at p < ,05000											
variable	Rank Sum N	Rank Sum X	U	Z	p-level	Z adjusted	p-level	Valid N N	Valid N X	2*1sided exact p	
IDH	2620,000	14958,00	80,0000	6,018485	0,000000	6,018485	0,000000	15	172	0,000000	
Expectativa de Vida	2558,000	15020,00	142,0000	5,710100	0,000000	5,710108	0,000000	15	172	0,000000	
Média de anos na escola	2454,000	15124,00	246,0000	5,192809	0,000000	5,192809	0,000000	15	172	0,000000	
Renda per Capta	2523,000	15055,00	177,0000	5,536012	0,000000	5,536012	0,000000	15	172	0,000000	

Tabela 03: IDH

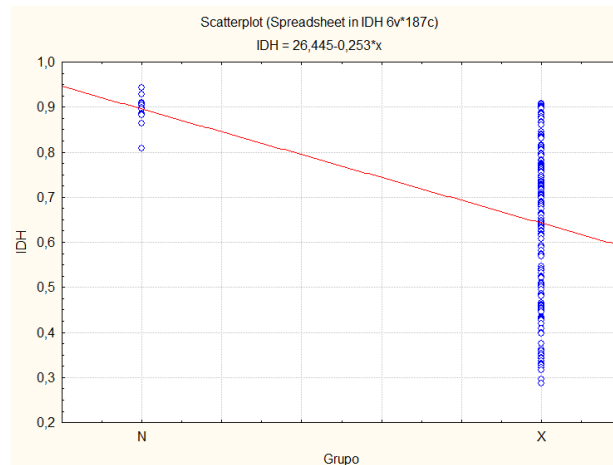


Gráfico 02: Distribuição e média do IDH por grupo

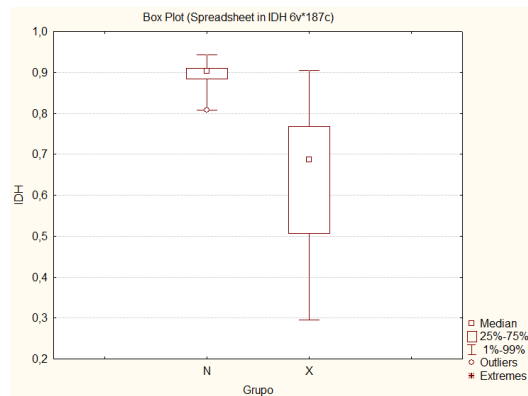


Gráfico 03: IDH por grupo

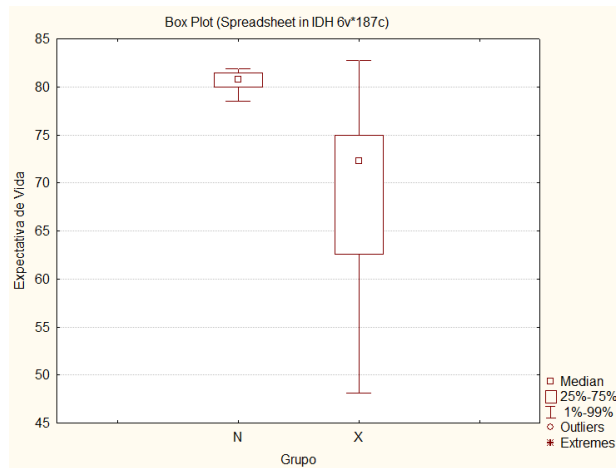


Gráfico 04: Expectativa de vida por grupo

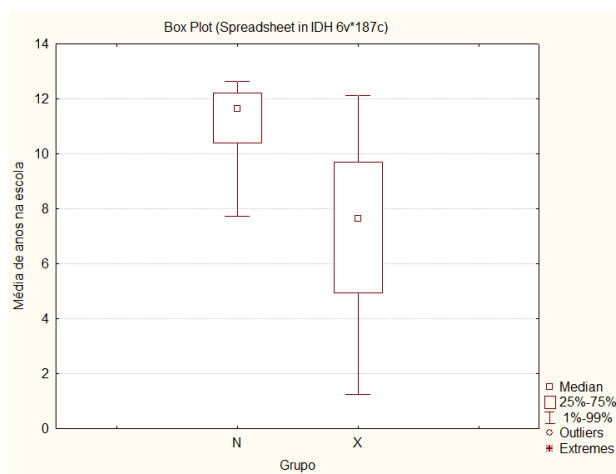


Gráfico 05: Média de anos na escola por grupo

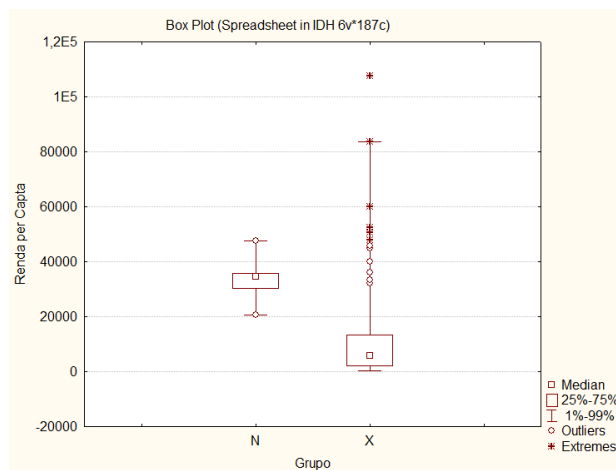


Gráfico 06: Renda per capita por grupo



## Discussão:

Dos índices analisados, o *Dashboard of Sustainability* foi o único que apresentou um nível descritivo (*p-value*) além do aceitável (05%), comprometendo a significância do modelo, e impossibilitando a validação da hipótese elaborada a partir dos dados fornecidos. Um dos motivos é por se tratar de um amplo leque de variáveis reunidas por diversas instituições diferentes, em mais de 100 países. Como se tratam de dados secundários é difícil assegurar que cada um desses países mensure todos os indicadores utilizados, e com o mesmo método. Um exemplo é a Áustria, país altamente desenvolvido que apresenta no *Dashboard* um índice de 100% dos habitantes morando em favelas. Uma vez que esse tipo de moradia inexistente no país, é plausível que suas instituições não mensurem este dado. Todavia a fragilidade não só deste, mas de diversos dados da matriz compromete a análise estatística dos dados.

Quanto ao *Ecological Footprint*, é possível observar claramente uma maior pegada ecológica nos países seguidores da NPM, com uma média de 5,8 gha/hab. Esse número é bem superior à média de 2,6 gha/hab dos países do outro grupo, e é superado apenas por microestados petrolíferos. Esse impacto pode ser explicado pelo alto nível de industrialização e consumo nestes países. Mesmo assim, alguns países do grupo N como Suécia, Finlândia, Canadá e Nova Zelândia apresentam um *ecological remainder*\* positivo, ou seja, mesmo com a atual intensidade de consumo de recursos ecológicos, eles ainda os possuem em quantidade razoável para manter o padrão de desenvolvimento. Por outro lado, a maioria destes países possui *ecological remainder* negativo. Reino Unido e EUA, percursoros do NPM, estão nas piores posições, deixando claro a impossibilidade de seguir com o atual padrão de desenvolvimento e consumo contando apenas com suas próprias reservas ecológicas.

O Brasil possui uma pegada ecológica de 2,9 gha/hab\*\*, próximo a média do grupo que pertence, e possui uma grande biocapacidade (8,98 gha/hab, contra média de 6,1 gha/hab do grupo N e 2,84 gha/hab do grupo X), e um *ecological remainder* bem confortável em relação a outros países (6,07 gha/hab, contra média de 0,15 gha/hab do grupo N, e 0,24 gha/hab do grupo X), já que média dessa variável nos grupos é próxima de zero.

\**ecological remainder*: “restante ecológico”, ou quantidade do ecossistema disponível em um país após subtraído o consumo de suas atividades antrópicas.

\*\*gha/hab: hectares globais por habitante.

A análise do Índice de Desenvolvimento Humano deixa claro o *gap* que existe entre nações que adotam ou não a nova administração pública. Enquanto o grupo que adota o NPM tem em média IDH 0,90 (Expectativa de vida de 80 anos, permanência de 11 anos na escola, e renda de U\$34 mil *per capita*) o outro grupo tem como média um IDH 0,64 (expectativa de vida de 68 anos, permanência de 7 anos na escola, e renda de U\$11 mil *per capita*). O Brasil possui IDH de 0,71, expectativa de vida de 73 anos, média de 7 anos na escola, e renda de U\$10 mil *per capita* (que não garante um amplo poder de compra se considerarmos a enorme desigualdade de renda).

Embora o IDH seja atualmente o índice mais utilizado para se medir o desenvolvimento, várias críticas lhe são feitas. Além de não possuir nenhuma variável ecológica/ambiental, é considerado um índice redundante, que aborda variáveis que já foram exaustivamente estudadas, e que falha em capturar a essência do mundo que pretende retratar, sendo apenas uma aproximação pobre do que tenta medir (SAGARA<sup>13</sup>, 1998).

Um dos principais críticos ao IDH é o economista americano Bryan Caplan<sup>14</sup> (2007), que ilustra bem a limitação da ferramenta quando afirma que “a Escandinávia sai por cima de acordo com o IDH, porque o IDH é basicamente uma medida de quão escandinavo um país é”. Segundo ele o índice carece de ambição, colocando a Escandinávia no auge do que o ser humano pode alcançar, a idade de 85 anos como vida eterna, e 100% da população frequentando uma instituição de ensino como uma meta.

Outro ponto que merece atenção é acerca de uma frequente confusão estatística. O fato de duas variáveis possuírem correlação positiva (ex.: países que seguem NPM têm IDH maior), não expressam necessariamente relação de causa e efeito entre essas variáveis. Ou seja, não podemos afirmar que a adoção da NPM aumenta o IDH de uma nação. No caso, ambas as variáveis poderiam ser efeito de uma ou mais variáveis não analisadas (isoladamente ao menos). No exemplo anterior, tanto uma gestão pública mais eficiente quanto um IDH maior podem ser consequências comuns de outros fatores, como planejamento de Estado á longo prazo, altos níveis de educação, conscientização, e democracia.

Dessa forma, outro questionamento surge. Seria o neoliberalismo uma consequência natural do *New Public Management*? Então, no fim das contas, trata-se apenas de uma estratégia do capitalismo selvagem para levar vantagem de reformas estatais? Durante o governo FHC o Brasil passou por uma série de privatizações. Enquanto algumas pareciam fazer sentido, como a privatização da Companhia Siderúrgica Nacional (que apresentava um prejuízo médio de R\$1bi por ano, convertido em R\$200mi por ano de lucro após a privatização), algumas até hoje incomodam o povo brasileiro, como o caso da privatização da Telebrás, que foi adquirida por um grupo estrangeiro com 100% do capital oriundo de empréstimo do BNDES, cujo pagamento não foi honrado e foi contabilizado como prejuízo pelo banco nacional do desenvolvimento. Ou seja, a companhia não só foi “vendida gratuitamente”, como poderia ter sido adquirida por qualquer pessoa já que não era necessário ter qualquer capital para adquiri-la.

Na verdade, enquanto alguns países se utilizam da NPM para implementar um modelo pós burocrático em busca do desenvolvimento da nação, outros a utilizam como forma de retornar a um estado patrimonialista clássico transvestido de moderno, mantendo práticas que confundem interesses públicos e privados.

Essa maquiagem de valores não ocorre apenas com a administração pública, mas também com a agenda ambiental como um todo. Nas nações capitalistas desenvolvidas (principalmente nas praticantes do NPM) a Economia Verde\* vem ganhando cada vez mais força. Comercialização de créditos de carbono, educação ambiental, abatimento tributário para empresas com sistema de gestão ambiental, reciclagem, economia de recursos e minimização de resíduos, de tudo um pouco tem essa nova vertente, que se compromete a consertar o capitalismo.

Devemos ter cuidado, pois, ao invés de um novo modelo de economia, podemos apenas estar apenas pintando o velho capitalismo, adaptando o mesmo sistema de sempre aos novos consumidores verdes. Trata-se de uma imperdível oportunidade para as grandes e selvagens corporações continuarem lucrando, mesmo em meio a uma crise ambiental global, mantendo inalterados aspectos cruciais do sistema produtivo contemporâneo, como o consumismo exacerbado, a obsolescência programada, e o sistema de produção linear ao invés de cíclico.

\*Economia Verde: modelo de desenvolvimento econômico que se baseia no desenvolvimento sustentável

Isso significa que embora o NPM possa se tornar um vetor do desenvolvimento, e a Economia Verde possa ser um vetor do desenvolvimento sustentável, é necessário antes de tudo uma democracia plena, coesa, representativa e participativa.

Todavia, não podemos deixar de notar, tanto no Brasil quanto em outros países, o desinteresse e a apatia à participação social, como resultado do pequeno desenvolvimento da cidadania, e no descrédito que a população tem para com os políticos e as instituições. Para Pedro Jacobi<sup>20</sup> (2004):

*“A participação social se enquadra no processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não tem acesso. (...) A radicalização da democracia que alarga os direitos de cidadania no plano político e social começa a substituir práticas das elites e seu particularismo por formas ampliadas de discussão e tomada de decisão”.*

Fica claro então que uma reforma do Estado pode sim colaborar para o desenvolvimento sustentável. Mas não qualquer reforma. Não uma reforma que favoreça o desenvolvimento econômico a qualquer custo, beneficiando grandes corporações, colocando interesses privados antes do interesse público. Mas sim, uma reforma que implemente uma Administração Pública Societal (PAULA, 2005), um modo de governo que repense o modelo de desenvolvimento como um todo, que enfatize a participação social e estructure um projeto político.

É essencial garantir ainda o fortalecimento da dimensão social e política, e não somente a dimensão econômico-financeira e institucional-administrativa. Esse modelo deve ser aberto à participação popular, não somente elegendo candidatos a cada quatro anos, mas sim com canais que possibilitem a permanente participação da sociedade, a nível local e institucional, focando nas demandas do povo, não só da atual, mas também das futuras gerações, para que assim, quem sabe um dia, possamos conhecer realmente o que é uma sociedade sustentável.

## Referências Bibliográficas:

1. HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1936.
2. IBPT – Instituto Nacional de Planejamento Tributário. Cálculo do IRBES (Índice de Retorno do Bem Estar à Sociedade) – Estudo sobre a carga tributária e o IDH. Curitiba, 2013.
3. ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Rev. Adm. Pública, vol.41, pp. 67-86, 2007.
4. FERLIE, Ewan et. al. The new public management in action. New York: Oxford University Press, 1995
5. SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Coleção Idéias Sustentáveis. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
6. VEIGA, José Eli da; ZATZ Lia. Desenvolvimento Sustentável: que bicho é esse? Campinas: Autores Associados, 2008.
7. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Report of the World Commission on Environment and Development. General Assembly Resolution 42/187, 11 December 1987.
8. VAN BELLEN, Hans Michael. Desenvolvimento Sustentável: Uma Descrição das Principais Ferramentas de Avaliação. Ambiente & Sociedade – Vol. VII nº. 1 janeiro/junho 2004.
9. WACKERNAGEL, M.; REES, W. Our Ecological Footprint. Gabriola Island, BC and Stony Creek, CT: New Society Publishers, 1996.
10. GRUENING, Gernod. Origin and theoretical basis of New Public Management. International Public Management Journal, v.4, pp. 1–25, 2001.
11. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. New public management reform: now in the Latin American agenda, and yet.... International Journal of Political Studies, n.3, pp. 143-166, September 2001.
12. HOOD, Christopher. The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a theme. Accounting, Organization and Society Vol. 20, n. 2/3, pp. 93-109, 1995.
13. SAGARA, Ambuj D.; NAJAM, Adil. The human development index: a critical review". Ecological Economics, Vol. 25, n. 3, pp. 249–264, June 1998.

14. CAPLAN, Bryan. *The Myth of the Rational Voter*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
15. TULLOCK, Gordon. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Gordonsville: Palgrave Macmillan, 2008.
16. BRENNAN, Geoffrey; LOMASKY, Loren. *Democracy and Decision: The Pure Theory of Electoral Preference*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
17. Disponível em: <[http://econlog.econlib.org/archives/2009/05/against\\_the\\_hum.html](http://econlog.econlib.org/archives/2009/05/against_the_hum.html)>. Acesso em 02/03/2014.
18. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/os-10-paises-que-mais-usam-energia-solar-no-mundo#2>>. Acesso em 10/02/2014
19. CHANG, Ha-Joon. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem, 2002.
20. JACOBI, Pedro Roberto. Participação cidadã na gestão ambiental no Brasil. In: Alicia Ziccardi. (Org.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Mexico DF: Instituto de Investigaciones Sociales, v.1, pp. 317-334, 2004.
21. PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, vol.45, n.1, pp.36-49, Março 2005.