

# A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E AS VICISSITUDES DO PARADIGMA DE GESTÃO GERENCIAL

Carlos Buenos Ayres

## Introdução

As questões epistemológicas suscitadas pela reflexão acerca da modernização da administração pública dão azo a que se avance em pontos temáticos polêmicos, tais como os conceitos de reforma do estado e reforma administrativa, administração pública e democracia, buro(tecno)cracia e política, representação e participação, descentralização administrativa e descentralização política, (des)concentração e participação política. De um modo ou de outro, esses conceitos estão tão imbricados entre si que qualquer tentativa de análise em separado resultará num problema de compreensão no âmbito geral da relação entre o estado contemporâneo e a sociedade; constituem componentes cognitivos cuja variação instrumental é capaz de revelar a verdadeira natureza da asseidade do estado, em constante transfiguração de suas formas de representação institucional frente à sociedade inclusiva e à sociedade mundializada.

O fio condutor que nos impele às análises que ora nos propomos realizar constitui uma linha de investigação subsidiária ao processo de classificação e análise do conjunto de reformas *lato sensu* (estado) e *stricto sensu* (administração pública) implementadas, no Brasil, desde o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Seu propósito é deslindar as condições em que vicejaram o aparecimento do modelo de gestão gerencial, o chamado gerenciamento público (França), ou gerencialismo público (Inglaterra), ou, simplesmente, administração pública gerencial (Brasil). O advento desse modelo de gestão pós-burocrático ensaia os seus primeiros passos num quadro econômico, político e social bem definido, a saber, uma conjuntura marcada pela alta competitividade comercial entre as empresas transnacionais, cujos resultados contábeis favoráveis serviram de pretexto para um cotejo de desempenhos administrativos entre as empresas privadas e as organizações públicas; donde provieram esforços, aportes e recursos técnicos prontamente tomados de empréstimo pelo setor público governamental com o fito de perseguir níveis ou índices de eficácia e eficiência equiparáveis aos do setor mercantil. Todos estes fenômenos transcorreram na década de 1960. Mas, no Brasil, a reedição desse modelo de reorganização do comércio mundial se deu tardiamente pelo transcurso da década de 1990, acentuadamente em meados desta, a partir do início do primeiro governo FHC.

A adoção do paradigma de gestão gerencial no campo interno de ação do estado ocorre paulatinamente, obedecendo a um itinerário constituído por três dimensões. Ela se desdobra em fases específicas que oscilam dos gradientes pragmáticos utilitaristas (setores militares ou de construção civil), passando pela ambiência da vida cotidiana em sua dimensão política de construção de uma realidade ideológica ou utópica (*intelligentsia* acadêmica), até ser percebida

em sua dimensão simbólica, imaginária, cuja faculdade de captação de percepções é refratária à positivização, porém é uma emissora por excelência de significados sociopolíticos dos quais evocam a conotação de uma jogada política, como um trunfo no universo lúdico do jogo, com suas regras, sua racionalidade e sua imprevisibilidade.

A partir desse itinerário de adoção do paradigma administrativo gerencial nas administrações públicas européias e norte/sul-americanas, procuramos associá-la à clássica periodização do direito administrativo acerca das fontes de legitimidades das várias representações do estado capitalista no curso da história, e que, antes de tudo, é capitalista. As razões para tal percurso implicam em seguir um trajeto cronologicamente linear, em que o estado vem minimizando, lentamente, o seu coeficiente de subordinação aos interesses expoliadores do conjunto das elites sociais nacionais. Pretende-se, com isso, lançar fochos de luz sobre a durabilidade e sucessão dessas fontes de legitimidade, detendo-se com vagar no estudo da eficácia, eficiência e racionalidade gerencial da administração pública moderna na atualidade, com base em princípios e valores que se encontram positivamente enraizados na Constituição Federal.

A realidade que prepondera é a realidade avassaladora do atual estágio de disseminação do sistema capitalista, cuja expressão hodierna dificulta qualquer resolução que extrapole os estreitos limites da trajetória normativa que tem marcado o processo de auto-afirmação da ordem internacional desde o tratado de Westfália de 1648; à revelia das injunções políticas nacionais. É exatamente neste ponto que podemos identificar a verdadeira função dos organismos multilaterais de controle de liquidez dos títulos públicos (o FMI, por exemplo), de fomento aos programas governamentais e mercantis (BIRD, BID, BIS) e demais instituições representativas do capital financeiro. Essas instituições multilaterais internacionais são os grandes fatores do plano de universalização normativa no âmbito do concerto assimétrico entre as nações, por sua vez conducentes a um patamar correspondente de expressão catolicizante da *oikonomia* secularizada.

Assim, o propósito em se combinar o rastreamento do processo de inoculação do modelo de gestão gerencial no setor público com a clássica periodização do direito administrativo, segundo os critérios de legitimidade que se sucederam na história da formação do estado-protetor, desde o século XVIII, consiste na desmistificação do caráter de infalibilidade pretensamente transmitida pela lógica gerencial, ou lógica do mercado.

Portanto, para concretizar os objetivos do presente ensaio, lançamos mão da classificação de Phillippe Hussenot (1983) com respeito às três formas de se encarar o gerenciamento público; e à de Romain Laufer e Alain Burlaud (1980), com base nos critérios e linguagens administrativos e nas formas de representação do estado, para, então, esclarecer melhor esse tema tão à ordem do dia no mundo contemporâneo. Reservamos-nos o direito de enxertar, aqui e ali, dados que complementam as análises propostas, o que serve para demonstrar a fortuna compreensivista facultada pelas taxionomias supracitadas, para, então, justificar os fundamentos epistemológicos de uma análise crítica que desemboca na percepção de uma nova ideologia de estado, de extração neoclássica.

## A era do resgate da legitimidade perdida

Evocar o imperativo da modernização da administração pública sempre se constituiu objeto de ceulemas intermináveis, e muitas vezes inconclusivas, sobretudo no meio do debate acerca do clima sociocultural em que estamos vivendo, seja ele compreendido como moderno ou pós-moderno. Mas de todo modo qualquer referência à melhoria do funcionamento da administração pública, através da introdução sistemática de um amplo espectro de racionalização (cientificização e tecnificação), desemboca na idéia de (pós)modernização. No Brasil, a tentativa de implantação do modelo de gestão burocrático remonta à década de 1930. Partindo desse marco cronológico, podemos identificar várias fases do processo de modernização administrativa no país até 1994. Esse procedimento foi aquele empreendido por Humberto Falcão Martins (1995), ao decompô-lo em quatro períodos, a saber: modernização daspeana (1938-1945), administração paralela (1945 a 1964), administração para o desenvolvimento (1964 a 1985) e era da desmodernização (1985 a 1994).

Quando o governo de Fernando Henrique Cardoso alardeou publicamente as suas intenções plenipotenciárias no sentido de imprimir ao estado brasileiro uma reforma em suas estruturas institucionais, organizacionais e funcionais, as diretrizes de tal reforma foram condensadas no documento-mãe intitulado *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Neste documento-mãe, ficou patente o excessivo otimismo quanto ao cronograma de sua implementação. Ingenuamente, os formuladores do plano negligenciaram a natureza ardua inerente à realidade da ordem contingente associada aos fenômenos de natureza política. Tal negligência é mais grave se se considera que o estado-nação não é mais a fronteira natural de análise para o estudo das obras de civilização.

O protocolo de intenções contido no documento Plano Diretor foi contemplado parcialmente. Na realidade, a reforma do aparelho do estado (*stricto sensu*) ficou a reboque da reforma do estado propriamente dita (*lato sensu*), ou seja, a reboque da retração do estado enquanto agente promotor de desenvolvimento no campo de ação do mercado mediante o recurso à privatização das empresas estatais e dos serviços de utilidade pública, assim como à desregulamentação econômica e financeira, dando azo ao declínio do paradigma estadocêntrico que tem assinalado o Brasil e os demais países da América Latina desde a crise da década de 1930; tudo isso em nome da tão chamada síndrome do ajuste fiscal, tão ao gosto do Consenso de Washington de 1989.

O governo de Luís Inácio “Lula” da Silva, por sua vez, deparou-se com uma armadilha representada pelo engessamento de sua autodeterminação política em virtude da dependência financeira, ou de uma crônica situação de restrição orçamentária, em relação à política macroeconômica deflagrada no início do Plano Real, enquanto fundamento de política pública de extração monetária. Longe de representar uma ruptura na execução programática das diretrizes de governo na arena econômica e administrativa, em relação ao governo FHC, o governo Lula constitui uma versão sequenciada do padrão anterior, embora sem o mesmo glamour, senso de governança e — agora — lastro de governabilidade. Apesar da mudança parcial de parceiros políticos de apoio, os fundamentos gerais da política econômica e social mantiveram-se um

tanto quanto incólumes. Na verdade, tais parceiros comungam com as mesmas ideologias de base concernentes à reforma do estado, dissentindo apenas quanto às modalidades mais adequadas de gestão da relação global-setorial. Em outras palavras, significa dizer que existe uma rivalidade entre os setores produtivo e comercial, por um lado, e o setor financeiro, por outro, cuja dinâmica é propulsionada por excessiva sobrevalorização segundo os termos políticos deste último. Tal rivalidade tende a se aguçá-lo nessa fase atual de nossa história republicana, em que dois dos principais componentes do estado — executivo e legislativo — estão enredados numa trama de corrupção e de falta de decoro parlamentar.

A esse período atual do processo de modernização administrativa no Brasil designamos por *era do resgate da legitimidade perdida*, em virtude do emprego dos instrumentos técnicos, políticos e cognitivos funcionais à aquisição de racionalidade administrativa e, em última instância, de legitimidade sociopolítica. E tais instrumentos são reconhecidos como partes integrantes do conjunto de métodos e técnicas de gestão a que se convencionou designar por nova administração pública (*new public management*), e se refere às incorporações programáticas de múltiplas idéias produzidas nos últimos vinte anos no âmago da administração pública britânica. Logo, a nova administração pública (NAP) é resultante da articulação de um amplo rol de princípios administrativos que procedem de múltiplas fontes cognitivas. Embora a NAP possua um forte componente de indefinição, é possível compreendê-la a partir de quatro modelos ideais, a saber: 1) impulso para a eficiência; 2) *downsizing* e descentralização; 3) persecução da excelência; e 4) orientação para o serviço público (Ferlie e outros, 1999).

Apesar de sua importância estratégica na transmissão de sinergia às organizações públicas, a NAP, no entanto, demonstra ser deficiente em várias frentes de atuação dos organismos estatais nacionais: na garantia de uma proteção efetiva dos direitos dos cidadãos; na prevenção à atuação auto-referenciada da burocracia pública; em assegurar o incremento de responsabilidade pública; e em impedir a apropriação privada do aparato estatal por parte dos grupos privados (Cunnill Grau, 1998).

### **Administração gerencial: características mais destacadas**

No decurso da evolução histórica das organizações públicas e privadas é bastante encontradiço as situações em que os aportes teóricos de ambas as organizações tenderam a fertilizar os seus campos de atuação mediante uma permutação simbiótica. A conjuntura atual assinala o momento histórico em que grande parte do arsenal teórico da administração de empresas é instilada no setor público com cada vez mais denodo e senso de onipresença geopolítica. Desse modo, o advento do paradigma de gestão gerencial no contexto interno do estado se traduz por um movimento em que a legitimidade de sua ação se subordina crescentemente aos fundamentos lógicos da racionalidade econômica ditada pelas organizações mercantis. Por isso, para efeito de individuação do referido paradigma, podemos caracterizá-lo, em linhas gerais, através dos seguintes traços distintivos:

- Gestão por objetivos — a administração pública é orientada rumo à consecução de metas previamente estabelecidas, em que o controle da gestão do setor público se arrima nos resultados alcançados, mediante, sobretudo, a avaliação *a posteriori*, e não mais no respeito às regras (avaliação *a priori*); tampouco tal avaliação é concebida como uma etapa terminante de um processo retilíneo, mas como um meio de reatualização de informações cuja dinâmica permite a adequação da ação pública aos fins propostos.
- Predomínio da eficiência sobre a efetividade — o modelo gerencial de gestão persegue antes a eficiência (racionalização/adequação dos meios empregados em função dos fins perseguidos) do que a efetividade (realização concreta dos fins perseguidos).
- Legitimidade fundada sobre a eficácia das ações implementadas — o caráter racional dos métodos empregados (e dos resultados alcançados) legitima a ação das organizações públicas.
- Transgressão ao princípio da hierarquia — ao realizar um movimento administrativo transversal, os agentes públicos subvertem o princípio da hierarquia de modo a acelerar a ação administrativa, simplificando os procedimentos mediante o seu poder discricionário, e em virtude da redução dos níveis hierárquicos, assim como da autonomia administrativa que lhe é concedida, no âmbito do processo de decisão, a título de delegação de responsabilidade.
- Raciocínio sintético, sistemático e teleológico — diferentemente da administração burocrática, que desenvolve um raciocínio analítico, linear e dedutivo, inerente à própria lógica ou linguagem jurídica, a administração gerencial empreende um procedimento cognitivo acerca da complexidade da realidade objetiva que melhor faculta a sua inteligibilidade, facilitando, portanto, a eficácia da ação empreendida quanto ao alcance dos objetivos previamente estabelecidos.
- Foco na demanda — a lógica da oferta é substituída pela lógica da demanda, ou seja, a produção de bens e serviços públicos se subordina à diversificada necessidade da demanda dos administrados, agora transformados em usuários cidadãos. Isso franqueia o combate ao comportamento auto-referido da burocracia, propiciando a participação dos usuários na gestão das organizações governamentais.
- Descentralização e flexibilização administrativa — a administração pública é descentralizada ao nível político (transferência de recursos e autonomia de gestão para as unidades subnacionais e instituições públicas de caráter não estatal) e ao nível administrativo (delegação de autoridade e de autonomia relativa aos gestores públicos).
- Avaliação *a posteriori* — a avaliação *a priori*, típica do modelo de gestão burocrático, é relegada ao segundo plano em benefício da avaliação *a posteriori*, cuja função estratégica — para além do controle administrativo e da fiscalização contábil — é a monitoração do funcionamento interno das organizações públicas e o exame do impacto dos programas de ação governamental (e suas perspectivas de transformação) sobre o meio social circundante.

Para um maior entendimento da lógica gerencial, convém cotejá-la com a lógica burocrática, pois que esta última, não sendo alvo de exclusão a partir da supremacia do modelo gerencial de gestão, funciona como fator coadjuvante no processo de realização de metas prévias. Mas esse objetivo, no entanto, foge aos nossos propósitos de trabalho. O que importa, agora, é nos restringirmos ao itinerário da adoção da lógica gerencial no contexto interno do estado.

### **Administração gerencial: itinerário de sua adoção administrativa**

Para Philippe Hussenot (1983), o processo de adoção da administração gerencial — ou gerenciamento público, conforme terminologia francesa — no cerne da administração pública dos países de industrialização avançada obedeceu a um itinerário específico, por sua vez desdobrado, sucessivamente, em três diferentes e complementares modos de interpretação, ou de conhecimento, a saber, instrumental, institucional e semiológico. Para fins de análise em nosso ensaio, esses três tipos de leituras acerca do gerenciamento enquanto especificidade pública se nos apresentam em ordem inversa de importância em relação a sua citação no presente texto. Importa-nos, precipuamente, analisar a administração gerencial em seus aspectos institucional e, sobretudo, semiológico, uma vez que o significado deste último é fundamental para se compreender a fonte de legitimidade atual em que se arrima o estado atual, em conformidade com a periodização do direito administrativo. Afinal, a referência ao nível simbólico do mecanismo de funcionamento das organizações possibilita a percepção do grau de atuação estratégica do modelo de gestão gerencial enquanto especificidade pública nessa fase atual de identificação entre o estado e o capital.

A identificação do aspecto *instrumental* adscrito ao gerenciamento enquanto especificidade pública denota o seu caráter técnico associado aos métodos de gestão tomados de empréstimo às empresas privadas — contabilidade analítica, controle de gestão, administração por objetivos e sistemas de gestão — e/ou adaptados ao setor público — os métodos custo-eficácia, custo-benefício, DELPHI e multicritério, as técnicas de grupo e as análises de grupo e de sistema. Grande parte dessas técnicas de gestão foi originalmente implementada no campo militar pela Rand Corporation, a partir de 1954, e mais tarde pela Força Aérea dos Estados Unidos, sob a forma de um programa de gestão de processos orçamentários subordinado às diretrizes políticas e econômicas dos governos (Leite, 2000: 220).<sup>1</sup> Essas técnicas de programação orçamentária passaram a ser chamadas de “sistema de planejamento, programação e orçamentação” — Sippo (*planning, programming budgeting system* – PPBS), ou “sistema orçamento-programa”, e tiveram o seu emprego disseminado em meados da década de 1960, enquanto instrumentos racionais de auxílio aos decisores públicos.<sup>2</sup> De modo geral, a introdução do paradigma de gestão gerencial nos organismos governamentais foi principiada pelos

---

1 Para esse autor, o PPBS foi desenvolvido em 1969 pela Universidade de George Washington.

ministérios, departamentos ou secretarias de natureza militar e civil vinculados à defesa, transportes e construção civil.

A definição do gerenciamento público em seu aspecto *institucional* vincula-se diretamente a duas características fundamentais: seu pertencimento ao conjunto das organizações públicas de natureza não mercantil e sua subordinação ao poder político.

A natureza não mercantil das atividades realizadas pelas organizações públicas concerne à conduta administrativa cuja lógica operacional não se submete ao critério de lucratividade sobre a qual se apóia o mercado, nem ao sistema de formação de preços deste último. Os bens produzidos pelo setor público, os chamados bens públicos (ou sociais, ou coletivos, ou indivisíveis), ao contrário do que ocorre com o setor privado, e por serem universalizados, são não rivais e não exclusivos, uma vez que a eles não se aplica o direito de propriedade, tampouco o princípio da exclusão. Ou seja, o consumo simultâneo de vários indivíduos não implica na redução da quantidade disponível de consumo para os outros, nem na majoração dos custos dos bens e serviços consumidos; e é vedada a exclusão do consumidor via pagamento de um preço. Além do mais, o gestor público torna-se detentor de um monopólio na oferta de bens e serviços graças à ausência total ou parcial de concorrência. Ao se manifestar enquanto atos de autoridade, a administração pública gerencial é regida pelo direito constitucional e administrativo, isto é, sua efetividade no tempo e no espaço passa a ser submetida aos constrangimentos e regras do direito público.

A dependência da gestão pública — sistema administrativo — com relação ao poder político — sistema político — exprime uma relação de troca em que a primeira extrai a sua legitimidade da relativa subordinação ao segundo, e este último, por sua vez, comanda um processo permanente de negociação que termina por impor à primeira estratégias de ação político-administrativa de interesse de uma agremiação partidária ou de uma coalizão de partidos no poder; advém daí a implementação de uma série de planos e programas de ação governamental. Contudo, a interação entre sistema administrativo e sistema político é susceptível de provocar disfuncionalidades entre a tecnoestrutura e o parlamento, a administração e a democracia, o poder executivo e o poder legislativo, o estado e a sociedade.

Concebida em seu aspecto *semiológico*, a inoculação do modelo de gestão gerencial no contexto das administrações públicas das nações mais industrializadas exprime uma nova linguagem e uma nova maneira de captar e interpretar o mundo contemporâneo. As circunstâncias históricas que cercam a sua intrusão no setor público acusam uma flagrante e profunda crise de legitimidade, ensejando a interpretação segundo a qual o aparecimento desta se traduz por um risco de perda de reconhecimento de seu papel e lugar com relação ao conjunto dos valores que predominam no cerne das sociedades capitalistas e industrializadas, sobretudo as de matiz ocidental. Daí a necessidade de o setor público perseguir eficiência em sua

2 Na França, foi traduzido por *rationalisation de choix budgétaire* — RCB (racionalização das escolhas orçamentárias — REO), em 1968, por dois engenheiros do Ministério de Pontes e Estradas; na Inglaterra, por *output budgeting* — OB (orçamentação de despesa — OD).

funcionalidade como contrapartida operacional aos ganhos de eficiência das organizações mercantis em face da acirrada competição entre as grandes empresas, graças à abertura das fronteiras nacionais ao mercado internacional, a partir da década de 1960. Logo, o paradigma gerencial desponta na esteira de uma conjuntura assinalada pela transição nos fundamentos socioeconômicos e políticos da ordem mundial, trazendo uma linguagem mítica que revigora, por sua vez, os próprios fundamentos de legitimidade das organizações governamentais.

Esta abordagem semiológica, por seu turno, carece de elucidação, o que nos remete à oportuna periodização histórica realizada pelo direito administrativo no que concerne às sucessivas fontes de legitimidade da administração pública, tendo como ponto de partida o advento histórico do estado-protetor, ou estado liberal (os séculos XVIII-XIX). É o que faremos a seguir.

### A crise dos critérios

É preciso analisar as organizações — públicas e privadas — segundo a dimensão simbólica do seu mecanismo de funcionamento para se chegar à constatação de que elas extraem a legitimidade de que carecem de um princípio, ou seja, de um pólo axiológico de conduta propiciadora de condições alvissareiras de existência. A partir do momento em que tal princípio é contrariado em sua lógica interna pelo comportamento objetivo de determinada organização, torna-se imperativo alterá-lo de modo a engendrar um novo discurso susceptível de legitimar a sua ação. Nesse caso, a administração gerencial configura uma fase específica da evolução histórica dos sistemas de legitimidades em que se apóiam todas as grandes organizações, sem distinção quanto a sua natureza jurídica. Portanto, a evolução do sistema de legitimidade no setor público se expressa pela evolução dos princípios de legitimidade em que se fundamentam, sucessivamente, as várias representações do estado moderno, desde os séculos XVIII-XIX, como resultado direto da modificação e ampliação de seu papel e de suas funções. De todo modo, a evolução do sistema de legitimidade do setor público pode ser melhor representada mediante a transfiguração jurídica do critério do ato administrativo em conteúdo normativo do direito público. Assim, o método adotado por Laufer e Burlaud (1980) para efeito de monitoramento histórico da legitimidade da administração governamental é aquele que tem por objeto monitorar a evolução da regra que tipifica um conflito de jurisdição, uma vez que tal regra é responsável pela individuação do campo de atuação legítima da administração pública, seja ela concebida interna (o princípio da separação dos poderes) ou externamente (a dicotomia público/privado) — “Seguir a evolução desta regra é, pois, uma estratégia particularmente útil de seguir a evolução desta legitimidade” (*ibidem*: 20; tradução própria).

Com base na clássica periodização do direito administrativo pode-se identificar três fontes de legitimidade em que se baseia, historicamente, a administração pública. Cada uma dessas fontes de legitimidade corresponde, respectivamente, a três tipos de lógica (ou de linguagem) administrativa: jurídica, técnica e gerencial; e a três tipos de representação estatal: estado-protetor (critério do poder público),



Quadro 1

Critérios administrativos	Fontes da legitimidade pública	Linguagem administrativa	Representação estatal
Poder público (1800/1880-1900)	Origem do poder estatal	Jurídica	Estado-protector
Serviço público (1880-1900/1945-1960)	Finalidade da ação estatal	Técnica (ou do perito)	Estado-providência
Crise do critério do serviço público ou da dicotomia público-privado (1945--)	Qualidade técnico-metodológica da gestão do poder público e participação dos administrados	Gerencial	Estado-onipresente

estado-providência (critério do serviço público) e estado-onipresente (crise do critério do serviço público ou da dicotomia público/privado) (ver quadro 1).

O *critério do poder público* (1800 a 1880-1900), que predominou durante todo o século XIX, legitima o estado-protector segundo a natureza estrita da origem de seu poder soberano, tornando-o juridicamente inimputável. O princípio de submissão hierárquica ao campo político e o princípio de respeito à prescrição jurídica determina a ação administrativa. Logo, a linguagem administrativa que prepondera é a linguagem jurídica, ou do direito; sua assunção e consolidação ocorrem paralelamente ao advento da burocracia de matiz weberiano, uma forma específica de dominação racional-legal.

O advento do estado moderno, entre os séculos XIV e XVIII, está intimamente associado às necessidades de defesa e unificação territorial, logo surge sob a faculdade protetora, sendo coetânea à emergência do indivíduo enquanto portador de direitos: à vida, à segurança, à propriedade. No âmbito do estado-protector, o indivíduo passa a se constituir no sujeito central do político, e aquele aos poucos transfigura-se em estado-providência, que, por sua vez, consiste em "(...) um aprofundamento e uma extensão do Estado-protector 'clássico'" (Rosanvallon, 1997: 20). Durante a vigência do estado-providência, a providência divina é substituída pela certeza da providência estatal mediante o aperfeiçoamento das técnicas de seguro, que, por sua vez, é beneficiada pelo nível elevado do grau de certeza possibilitado pela probabilidade estatística. Se o estado-protector exprime a garantia de sobrevivência física das pessoas, o estado-providência, por seu turno, exprime a garantia de recursos mínimos de subsistência aos cidadãos. É, pois, por ocasião do aparecimento do estado-providência que desponta o critério do serviço público e o princípio de legitimidade que lhe corresponde.

O *critério do serviço público* (1880-1900 a 1945-1960), por seu turno, está associado à natureza das finalidades perseguidas pelo poder discricionário do serviço público. A administração pública é legitimada em função da finalidade de sua ação no sentido da satisfação das necessidades dos usuários do serviço público. A linguagem técnica, ou do perito, assoma-se como a nova linguagem administrativa padrão a nortear as organizações governamentais. Nesta fase, as

novas administrações são organizadas com base no modelo de organização positivista — trata-se da ascensão da corporação de especialistas em virtude da emergência das grandes organizações.

A *crise da dicotomia público/privado* (a partir de 1945) se instala na medida em que proliferam uma multiplicidade de entidades jurídicas dotadas de bases de legitimidade ambíguas ou mistas, sendo que muitas delas são instituídas pelo próprio estado para justificar sua ação intervencionista no cenário econômico, além de resultar no debate cada vez mais intenso acerca da vantagem em situar alguns sistemas administrativos de um lado ou de outro do limite setor público/setor privado. Nessa terceira fase, a linguagem que desponta como sucedâneo-mor das linguagens administrativas anteriores, sem, no entanto, implicar na exclusão delas, é a linguagem gerencial. Doravante a administração pública passa a incrementar o seu coeficiente de racionalidade, ao se estribar sobre a eficácia dos métodos e técnicas de gestão, facultando, também, a participação dos usuários nas decisões públicas.

A perduração preponderante de cada um dos critérios supracitados no tempo e no espaço sócio-históricos obedece aos ditames impostos pelo jogo de interações entre indivíduos, grupos, coletividades e instituições na persecução de seus múltiplos interesses — daqueles mais excelsos e altruístas àqueles mais tacanhos e individualistas — no âmbito da quase insondável lógica da ordem contingente. A cada fase da aludida periodização clássica do direito administrativo em apreço corresponde uma específica constelação de fatores sociais, políticos e econômicos, que, por sua vez, expressa um grau variável de permeabilização dos interesses coletivistas e/ou privatistas no contexto interno do estado.

O fulcro dessa perspectiva de análise centra-se nos atos de escolha e de decisão de indivíduos, articulados ou não em grupos coesos. Mas o que move a ação individual ou coletiva de homens e mulheres históricos é o utilitarismo de sistema pertinente a cada conjuntura macrosociológica. Esse utilitarismo de sistema, que "(...) no âmbito do capitalismo se traduz por uma obsessiva e imperiosa necessidade de subsunção ontológica de homens e mulheres ao desiderato possessivo da vontade de poder em todos os seus matizes (...)" (Buenos Ayres, 2004: 464), é levado a efeito por uma pluralidade enorme de atores sociais, que, motivados pelo egoísmo (a ambição individual, a avareza e o desejo à locupletação de riquezas materiais impelem os homens à prosperidade econômica) e pelo calculismo incisivo (o intelecto, ou a razão, é quem decide desapaixonadamente que modalidades de prazeres ou dores deve-se buscar ou evitar), abdicam da inércia comportamental (o apreço ao prazer e o temor à dor constituem um acicate que compele à ação criadora, isto é, ao trabalho) e adotam uma postura atomista (o primado do indivíduo sobre a sociedade). Tais são os quatro pressupostos relativos à natureza humana que fundamentam o credo psicológico do liberalismo clássico. Esta tese sobre o egoísmo, originalmente desenvolvida por Thomas Hobbes (um egoísmo ético fundamentado em sua psicologia materialista sensorial), foi ulteriormente desenvolvida destacadamente por Jeremy Bentham, a quem coube o mérito de impregná-la com o chamado hedonismo psicológico (Hunt e Sherman, 1988).

### A fonte atual de legitimidade e sua prospecção

Apesar de decorridos onze anos de ajuste estrutural das contas públicas, o Brasil ainda apresenta um quadro sócio-estrutural um tanto debilitado. Os sucessivos planos de estabilização que assinalaram parte da década de 1980 e início da seguinte conduziram à desorganização do estado, fazendo-o perder sua tradicional capacidade de ordenar a economia e de financiar um padrão mínimo de desenvolvimento. Além de carecer de uma estrutura interna que permita uma maior capacidade de atender às demandas por recompensas provenientes da sociedade em geral. O conjunto dessa situação, que se observa tanto externa quanto internamente, conduziu o estado a incorrer num profundo déficit de legitimidade (Habermas, 1980), agravado ainda mais pela emergência de problemas sociais historicamente negligenciados e endêmicos à própria estrutura da sociedade brasileira. Além do mais, essa crise estrutural que se abateu — e se reverbera — sobre o estado (déficit orçamentário, crise fiscal, financeira e da dívida, aumento excessivo da burocracia, etc.), associado ao discurso neoliberal da incompetência estatal para gerir o mercado, contribuiu para reduzir a eficiência do estado em elaborar e executar programas de ação governamental. O recurso à privatização das empresas estatais, a desregulamentação dos mercados, o programa de reforma do aparelho do estado, com a conseqüente introdução da lógica gerencial, incluindo aí, também, a reforma da previdência, constituem as providências mais visíveis adotadas pelo governo FHC. A implantação dessa lógica gerencial explicita a intenção de alterar modos tradicionais de representação da ação estatal e revela uma profunda crise de legitimidade (Müller, 1990).

Desse modo, o estado brasileiro procura “reconquistar a legitimidade perdida” ao fomentar novos modos de agir e de pensar. Por causa disso o governo FHC propugnou pela mudança de lógica administrativa — o predomínio de um padrão de legitimidade fundado na eficácia da atividade estatal quanto a atingir finalidades previamente estabelecidas, ou seja, “resultados” (lógica da administração pública gerencial), em relação a um padrão de legitimidade que se estriba na regularidade dos ritos empregados e no respeito às regras de ação institucional, ou seja, nos “processos” (lógica da administração pública burocrática). Trata-se da opção pelo “raciocínio sintético, sistêmico e teleológico”, que exprime a lógica gerencial, em detrimento do “raciocínio analítico, linear e dedutivo”, inerente à lógica jurídica. Logo, a lógica gerencial faculta captar de modo mais satisfatório a complexidade da realidade, uma vez que favorece a eficácia da ação, e por isso mesmo traduz uma “ruptura radical com relação aos pressupostos em que se baseia o modelo tradicional de administração” (Chevallier e Loshak, 1982: 57), a saber, os modelos de administração pública patrimonial e burocrática. Conseqüentemente, essas transformações, que se insinuam na estrutura interna do estado e que implicam na assunção de uma nova representação tanto de seu papel quanto de seu funcionamento, constituem um novo referencial para a administração pública brasileira, e nela o conceito de avaliação possui uma importância central.

A formalização, no âmbito do capítulo da Constituição Federal relativo à administração pública, de mais um princípio a presidir a ação do estado, ou seja, o

princípio da eficiência, é reveladora de uma intenção político-administrativa de racionalizar o *modus operandi* estatal, de maneira a legitimar a dominação política através da eficácia utilitarista dos métodos empregados pelas instâncias de domínio público e pela potenciação dos meios inerentes ao *marketing* público, ou seja, da racionalização das relações da organização administrativa com seu meio circundante — a sociedade civil. Em outras palavras, trata-se de um esforço de consolidação do paradigma gerencial como a linguagem predominante da administração pública brasileira.

Como tivemos a oportunidade de discutir no decorrer do presente trabalho, a administração pública esteve às voltas com díspares fontes de legitimidade: a legitimidade com base na fonte originária do poder, essencialmente radicada na inimitabilidade constitucional do estado-protetor (o critério do poder público), a legitimidade assentada na finalidade funcional do aparato estatal (o critério do serviço público) e, na segunda metade do século XX, a legitimidade arrimada na capacidade racional do estado em mostrar eficiência na gestão e aplicação dos recursos disponíveis (técnicos, humanos e tecnológicos), isto é, na melhoria da relação qualidade/preço quanto à oferta de bens e serviços públicos.

O advento sucessivo de tais fontes de legitimidade não exclui uma ou outra. No entanto, é temerário achar que a eficiência dos métodos de gestão seja suficiente para manter, duradouramente, a dominação político-administrativa de um partido ou coalizão de partidos no poder com o respectivo coeficiente de aquiescência esperado. E esse expediente técnico de gestão tende a neutralizar-se rapidamente, sobretudo quando as condições sócio-histórico-circundantes registram um passivo ingente de soluções vinculadas à perspectiva/expectativa de cidadania insubstancialmente contemplada, como é o caso da sociedade brasileira, onde a desigualdade social, a concentração de renda e de riqueza e a banalização da violência a tornam singular, considerando a irrefutável opulência da nação, a sua pujança industrial, a sua dinâmica econômica, a sua inexplorada integralidade territorial, a sua reserva de *establishment* intelectual; e, nos antípodas, uma população de aproximadamente 50 milhões de habitantes situados abaixo da linha da pobreza e à margem dos direitos universais de cidadania.

A definição de Laufer e Burlaud (1980) acerca do gerenciamento público em termos da interação da organização com seu meio societal mais amplo, ou seja, com a sociedade inclusiva, se insere numa dimensão por demais estratégica — e problemática, devido aos questionamentos que suscita e às limitações que impõe (Nioche, 1982). Além do mais, a dimensão estratégica do gerenciamento público baseia-se em uma suposição de autonomia por parte das organizações que dele se instrumentalizam, cujo movimento efetivo rumo à aquisição de legitimidade com base na eficácia dos métodos empregados não tem nada de absoluto. Jean-Pierre Nioche (*ibidem*) evidencia bem essa problemática, sem, no entanto, inviabilizá-la enquanto substrato de valor político, justificado por conta de um relativo consenso mantenedor de estabilidade e equilíbrio de poder, no quadro da relação dialética entre a esfera pública e a esfera privada. Dissertando acerca da suposta autonomia das organizações que empregam o gerenciamento público, Nioche (*ibidem*, 17; tradução própria) observa:

Esta hipótese é válida para as empresas, ainda que se possa supor que a maior parte das ações de legitimação gerida pelas empresas não representa senão um meio, entre outros, de satisfazer seus objetivos costumeiros, e não uma mudança de lógica. Aliás, este tipo de atividade é registrado pelos especialistas de estratégia sob o título de “estratégia societal” da empresa. Quanto às administrações, ou antes a autonomia é real e o gerenciamento público torna-se então a expressão e o meio da tecnocracia, ou antes a autonomia é débil ou relativa, e nesse caso o verdadeiro problema colocado é o equilíbrio entre dois elos da regulação que vincula administração e cidadão: a longa regulação que passa pela eleição e pelo sistema político e o curto elo que se traduz pela relação direta entre o cidadão e a organização administrativa. Em primeiro lugar, a legitimação pela eficácia dos métodos, nesse caso, somente pode ocorrer parcialmente, e, em segundo lugar, em relação a um critério de legitimidade mais fundamental. Ainda bem que é assim que as coisas se sucedem, pois se a eficácia técnica pudesse, ou fosse suficientemente apta para garantir a legitimidade, as diversas modalidades de ditaduras saberiam muito bem como agir.

No atual quadro geral dos acontecimentos da emergente ordem global, temos sólidas razões sociológicas para crer numa perspectiva de curta longevidade concernente à eficácia dos métodos e técnicas que compõem o paradigma de gestão gerencial enquanto fonte de legitimidade preponderante do estado. Se a perduração, no tempo-espaço sócio-históricos, das fontes de legitimidade pública vem declinando rapidamente, é natural que o modelo gerencial de gestão, enquanto “(...) linguagem destinada a gerar os signos de uma nova legitimidade das organizações públicas” (Hussenot, 1983 36; tradução própria), logo seja objeto de questionamento em sua capacidade técnica de produzir superávits de racionalidade e — ato contínuo — de legitimidade; isto é, em sua capacidade de angariar reservas brutas de lealdade política, perante o déficit de resolução dos problemas sociopolíticos existenciais presentes e dos que ainda estão por vir, numa avassaladora progressão geométrica.

O gerenciamento enquanto especificidade pública tende a perder coeficiente de eficácia em termos de aquisição de consentimento e lealdade das massas por várias razões. Em primeiro lugar, embora o gerenciamento público instile, no quadrante estatal, racionalidade em escala variada, expressa pela concessão ao estado de instrumentos técnicos de gestão e de uma melhor aquisição (via concurso público) e capacitação sistemática e periódica de recursos humanos, o que lhe faculta uma maior sinergia quanto ao atendimento às reivindicações sociais, políticas e econômicas por recompensas provenientes da sociedade, a sua estabilidade quanto à persecução de tais propósitos incorre numa contagem regressiva acelerada tanto quanto o são as transformações sociais, políticas e econômicas das sociedades industrializadas. O que vale para o Brasil também se aplica ao mundo industrializado avançado.

Na verdade, no contexto geral de tais ponderações, fica registrado o fato de que a maestria ou perícia estatal na exibição de competência técnica para solucionar os problemas que incessantemente emergem do tecido social, sob a forma de um leque de reivindicações por recompensa, é, por si só, insuficiente para dar conta

da complexidade da realidade à qual é constrangida a intervir incessantemente. Da mesma forma que Karl Marx (Marx e Engels, 1984) vislumbrara a multiplicação das necessidades humanas de toda ordem como resultante do próprio ato histórico de existir, sejam aquelas direcionadas às satisfações simples de condições básicas de salvaguarda existencial (mediações de primeira ordem) — comer, dormir, procriar, produzir, acumular, negociar... —, sejam aquelas que se vinculam a uma relação diretamente proporcional à acumulação de capital e à concentração de riqueza individual mediante a intensificação da taxa de utilização decrescente do valor de uso das mercadorias (mediações de segunda ordem) (Antunes, 2001) — necessidades exclusivamente materiais associadas à composição orgânica do capital face à tendência decrescente da taxa de lucro da empresa —, também propende à proliferação a multiplicação das necessidades axiológicas relacionadas aos modelos de vida com base nas noções de liberdade, justiça social, equidade e harmonia social, congraçamento entre os povos, para ficar somente nestes valores de alcance universal, e que constituem o arsenal fundamental das preocupações deontológicas da humanidade — necessidades espirituais. Porém, essas derradeiras e substantivas necessidades se furtam ao cálculo racional quantitativo e não são satisfeitas mediante a posse do dinheiro, ou seja, mediante a irrestrita capacidade de outorga de poder deste último. O que tais necessidades supõem, para seu deleite, é a intrusão de mecanismos coletivos de intervenção no âmbito do próprio estado sob a forma de participação política nas decisões tomadas pelos aparatos estatais, de transparência das ações implementadas, de *accountability* dos dirigentes públicos,<sup>3</sup> além da intervenção de organismos públicos unilaterais e multilaterais na resolução dos problemas mais prementes que afligem a humanidade. A politização das massas constitui a moeda corrente para que essas necessidades substantivas objetivem-se em ações concretas. Nesse sentido, o questionamento generalizado com relação às formas de gestão da esfera pública em sua relação direta com a esfera privada é irreversível, traduzindo-se por um movimento que coloca no centro do furacão a própria noção de democracia formal ou representativa.

Além do mais, a trajetória que leva ao equacionamento efetivo e sistemático da excessiva valorização do capital privado imbrica-se com o surgimento de novas formas de articulação coletiva da população de cidadãos que compõem uma circunscrição territorial fixa. E na dinâmica da projeção desse rumo, a sociedade, através de suas organizações genéricas, preenche alguns espaços estratégicos no contexto interno do estado, que, em última instância, provoca uma reavaliação constitucional do papel da democracia representativa face à democracia participativa, assim como dos partidos políticos em sua relação direta com os grupos de pressão; e talvez o princípio da inseparabilidade e independência entre os três poderes seja também re-estudado à luz da vida política do dia-a-dia, apesar de sua inclusão no rol das chamadas cláusulas pétreas. Porém, como ensina José Joaquim Gomes

---

3 Esta terminologia conceitual se refere tanto à adoção, por parte dos agentes públicos, de procedimentos contábeis transparentes como ao tratamento dispensado pelo servidor público aos seus pares — abaixo e/ou acima de sua posição hierárquica —, ao administrado e aos fornecedores.

Canotilho, constitucionalista da Universidade de Lisboa, a “constituição é o estatuto jurídico do fenômeno político” (Canotilho segundo Brito, 2002: 107). Ou seja, a constituição reflete o pensamento ideológico-pragmático da correlação de forças que detém a hegemonia política garantida pelo crivo legítimo do escrutínio universal.

Portanto, a eficácia dos métodos enquanto fonte de legitimidade do domínio público deve impreterivelmente ser conjugada com a socialização do estado em dois distintos e complementares sentidos: o sentido da reeducação do estado, de modo a dotá-lo de um comportamento essencialmente ditado pelos reclamos soberanos da sociedade, e o sentido da impregnação do ambiente estatal de organismos sociais portadores de responsabilidades constitucionais que legitimem tal intervenção intra-estatal, além de uma consistente política pública distributivista.

As transformações histórico-políticas têm revelado a pouca estabilidade dos fatores de legitimação em que se baseiam os poderes formalmente constituídos. Se, hoje, as elites sociopolíticas que se incrustam transfiguradamente no tecido estatal lançam mão de técnicas modernas de gestão para dar conta dos problemas de uma realidade cada vez mais complexa, o fazem na intenção de preservar os graus de controle que exercem sobre os estados nacionais; aventam a importância de uma política redistributiva cuja implementação depende diretamente (e exclusivamente) dos escassos recursos que os estados captam sob a forma de impostos, taxas e cotizações sociais, sem, no entanto, questionar a contradição instalada entre a produção social dos bens produzidos na sociedade e a sua apropriação privada. Contudo, nas adjacências de um horizonte relativamente próximo já se lobriga um plano de distributividade difusa que avança sobre as economias fortemente concentradas das elites socioeconômicas, ou seja, sobre a distribuição e desconcentração da renda e da riqueza. Quer dizer, logo a fonte de legitimidade fundamental do estado proveniente das reservas seculares de riquezas transferidas mediante mecanismos coercitivos de natureza econômico-financeira, como a inflação artificialmente criada ou mantida, a ascensão da taxa de juros, a política tarifária em descompasso com o ritmo de recomposição do poder aquisitivo da massa assalariada, o favorecimento subreptício de ganhos extramercado (*rent seeking*), isto é, a corrupção ou a simples malversação do dinheiro público, propenderá a ser massivamente questionada. A política de redistributividade clássica propende a ser ofuscada pela perspectiva efetiva da divisão global da riqueza agregada enquanto reivindicação consolidada de diferentes segmentos grupais, nacionais e internacionais.

### **A administração pública gerencial perante o fenômeno da democracia**

Podemos indagar agora as razões basilares que nos levam a crer que a noção de democracia formal ou representativa encontra-se sob processo de questionamento em seus fundamentos éticos, como resultante do descontentamento social para com o modo de administrar das elites (administrativas e políticas). Cada vez mais

as pessoas tendem a ficar mais insatisfeitas com os rumos do exercício da democracia, após terem-se rejubilado pelo estabelecimento constitucional do sufrágio universal. Isso ocorre porque o dilema da democracia moderna é escolher qual a alternativa adotada para superar o fenômeno da transmissão dissipativa das responsabilidades sociopolíticas no âmbito de uma representação política tão deteriorada pela ação sem controle dos grupos de pressão, de forma similar, *mutatis mutandis*, ao que ocorre com os fenômenos elétricos, em que a distribuição e transmissão destes são acometidas por perdas de substância devido à ação inclemente do calor, sobretudo por o instrumento físico de distribuição e transmissão de energia elétrica atualmente em uso ser de baixa condutividade. Analogicamente, podemos identificar procedimentos e reações semelhantes quando se trata de fenômenos sociopolíticos de transmissão de comunicação e conservação de responsabilização. Nesse caso, o canal adequado para tal é o alcance de uma mais do que satisfatória capacidade de redução do coeficiente de irresponsabilização. Salvaguardando a diferença entre os termos da analogia, o fato é que os fenômenos elétricos para serem isentos de perda de poder elétrico necessitam da utilização de matéria fina capaz, simultaneamente, tanto de reduzir o grau de dissipação energética quanto de aumentar a velocidade de transmissão e distribuição de carga de energia imune a espasmos dissipatórios; nos fenômenos sociopolíticos, a operacionalização do instituto da democracia representativa possui um nível de complicação mais elevado, pois não depende de matérias inertes, mas requer a diligência de espíritos pró-ativos, munidos de uma consistente e poderosa cultura cívica e de uma vontade de poder auto-realizadora. Analogicamente, podemos identificar procedimentos e reações semelhantes quando se trata de fenômenos sociopolíticos de transmissão de comunicação e conservação de responsabilização. Nesse caso, o canal adequado para tal é o alcance de uma mais do que satisfatória capacidade de redução do coeficiente de irresponsabilização.

Nesta linha de análise, podemos apontar tanto os fatores responsáveis pela tergiversação de responsabilização (influência dos grupos de pressão, utilitarismo de sistema, falta de probidade moral, falta de empatia, descompromisso social e/ou nacionalista, clientelismo, corrupção, corporativismo), quanto os fatores estimuladores de responsabilização (densa cultura cívica, intolerância à corrupção, incerteza da impunidade, velocidade na disseminação de informações, satisfação com os serviços públicos, bem-estar social, orgulho nacionalista, universalismo de procedimentos, insulamento tecnoestrutural). Mas o alcance desse desiderato de transparência e moralização da gestão do setor público depende de um aprofundamento radical da própria democracia moderna, particularmente na arena do exercício do processo decisório que se verifica no âmbito interno do estado capitalista, cuja estrutura de poder é de natureza oligárquica. É esse aprofundamento da democracia moderna que permitirá o questionamento das relações de propriedade e seus critérios de redistributividade, mediante a participação coletiva no processo de definição deontológica das políticas públicas. Porém, a proximidade e a descentralização dos níveis de ação não bastam para garantir o sucesso das políticas reformistas. É preciso que se forme e se desenvolva uma consistente e poderosa consciência cívica.



No Brasil, onde existe um passivo ingente de problemas crônicos que demandam respostas tardias, e cada vez mais inadiáveis — bens e serviços públicos, atos legais e administrativos —, as possibilidades de implementação generalizada das diretrizes e programas informados pela lógica operacional gerencial é obstaculizada pela obsessiva perseguição de índices econômicos capazes de engendrar equilíbrio fiscal e orçamentário das contas públicas. É o caso do incremento do superávit primário, cuja função estratégica é a redução da taxa de juros mediante a qual abate-se o montante da dívida pública.

Elevado à condição de prioridade macroeconômica governamental — início do governo FHC e no decurso do governo Lula —, o problema do déficit fiscal e da amortização e juros da dívida pública tem relegado ao segundo plano o projeto gerencial de munir o estado de uma estrutura operacional eficiente que dê conta dos problemas crônicos enfrentados pelo estado brasileiro. Contudo, mesmo que tal política econômica de natureza monetária chegue a bom termo, de modo a que o intento de modernização administrativa venha a se constituir numa realidade concreta no contexto interno do estado, bem antes que consigam produzir efeitos reais sobre o conjunto da sociedade, uma outra fonte de legitimidade começa a se fazer necessária, dada, paralelamente, a conscientização política de que a eficácia dos métodos e técnicas de gestão logo verá esgotada a sua capacidade exclusiva de produzir recursos líquidos de lealdade social, devido a total indisponibilidade de capital econômico, político e social do estado com base nas tradicionais fontes de financiamentos das atividades administrativas.

Vivendo uma existência duradoura de restrição orçamentária, o estado necessita lançar mão de uma crescente carga tributária, e de um recorrente endividamento/rolagem da dívida interna e externa via emissão de títulos do Tesouro Nacional. O corolário de tal conjunto de acontecimentos de múltipla conformação e natureza é a busca desesperada de fontes de recursos e de custeio que passe a equacionar a valorização privada do capital.

No contexto interno do estado delinea-se, então, uma peleja incessante cujo fulcro originário situa-se na confluência do espaço privado com o espaço público, quando este último é objeto de vigorosa coalescência ditada pelo primeiro e consubstanciada em padrões funcionais, axiológicos, praxiológicos e teleológicos típicos de uma sociedade orientada (ou induzida) para o mercado. Trata-se da pugna entre a lógica comercial e a lógica do interesse geral a serviço da homogeneização parareligiosa do capital enquanto demiurgo de si próprio, ou do mercado enquanto panteão ou sítio ontológico parassacral. Desse modo, ao introduzir no reino da lógica administrativa a lógica da eficiência, da eficácia e da racionalidade econômica, o gerenciamento enquanto especificidade pública assinala uma trajetória de subsunção crescente das organizações governamentais aos crivos utilitaristas do sistema dominante de valores, que, por sua vez, se estriba no poder econômico e financeiro, tornando-se, então, um poderoso instrumento de uniformização ontológica dos espaços geopolíticos. Nesse caso, a padronização geral do *modus operandi* da administração pública, na esteira da transnacionalização do capital, representa mais uma das peripécias técnicas desenvolvidas pelo sistema capitalista para tornar o planeta Terra um macroconjunto de pseudocircunscrições territoriais autônomas, em que as partes de que se compõe a sua estrutura

sejam não apenas intercambiáveis, mas — o que é funcionalmente mais importante — universalmente compatíveis entre si, a exemplo de uma tomada de energia elétrica de 220 volts (ou de um aparelho dotado de um mecanismo de autoconversão elétrica); de um sistema operacional como o *Windows*, da *Microsoft*; de uma rede de comunicação computadorizada interligada por roteadores e *gateways* via protocolo de transmissão TCP/IP (*internet*); de uma língua comercial como o inglês; de um regime político fundado na democracia, elevada a um conceito de vocação mundializado; etc.

## Conclusão

Trata-se de uma questão consensual a idéia segundo a qual a adoção do modelo de gestão gerencial se configura numa das mais importantes providências administrativas tomadas pelos dirigentes públicos nos derradeiros decênios do século XX. Contudo, o gerenciamento público não constitui uma panacéia para todos os males da administração pública contemporânea. Da mesma forma que a eficácia das técnicas e métodos de gestão administrativa sucedeu, como fonte substituta de legitimidade, a finalidade da ação governamental, brevemente ela própria será objeto de análise crítica, esgotando a sua capacidade unilateral de aquisição de legitimidade político-eleitoral, em virtude da superlativização dos problemas gerados pela competição capitalista e pela ingente conscientização cívica da sociedade politicamente organizada. Postulamos, então, que uma outra fonte de legitimidade se lhe suceda, a saber: o equacionamento da apropriação privada de capital.

No mundo inteiro, as reformas administrativas podem não ter sistematicamente alterado as normas básicas do setor público, ou mais precisamente o princípio de legalidade que o sustenta, mas têm produzido uma subversão funcional no organograma de poder — trata-se da administração transversal, para parafrasear Michel Massenet. Além disso, é preciso não negligenciar o fato de que grande parte dos êxitos das metas e resultados das reformas implantadas nos países de industrialização avançada deve ser atribuída a fenômenos externos à administração pública, tais como a difusão da telemática, por sua vez favorecida pelos avanços das tecnologias da informação e comunicação. Logo, as teorias da administração pública que procuram radicar sua legitimidade no uso exclusivo de métodos e técnicas de gestão cometem equívocos crassos, uma vez que a implementação das reformas administrativas no mundo tem se baseado na combinação complexa de conceitos, políticas e ferramentas — o campo da cognição é associado aos campos do poder e da técnica.

Ao implicar em um tipo de análise organizacional da administração pública, o gerenciamento transformado em especificidade pública, ao lado da abordagem institucional, deve ser integrado numa grade analítica que leve em consideração uma outra perspectiva de análise do fenômeno administrativo, a saber, a análise das políticas públicas. A conjugação das perspectivas institucional e organizacional/gerencial com a análise das políticas públicas deve constituir, imperiosamente, no fio condutor de qualquer investigação no sentido de perscrutar, no cerne da esfera administrativa, a formação e o perfil intelectuais, o *modus operandi* e as

estratégias operacionais adotadas pelos agentes públicos responsáveis pelo desenho, formulação, implementação e avaliação de planos e programas públicos.

No Brasil, os esforços fiscais e monetários voltados para o equilíbrio das contas públicas têm provocado a perda do tino da redistributividade, fato este que tem gerado problemas de desempenho administrativo nas hostes dos agentes públicos — simultaneamente sujeitos e objetos de toda e qualquer organização governamental. Esta conduta administrativa propende a inibir a dimensão social em prol da dimensão econômica, procurando torná-la imune ao constrangimento ético. Além de conceder ao mercado e sua “mão invisível” autoridade quase absoluta para gerir as proporções e interdependências decorrentes da produção econômica dos bens e serviços socialmente engendrados.

Ainda nos alvares da industrialização, por ocasião da primeira metade do século XIX, vozes se perfilaram contra essa idéia de autonomização do mercado como (quase) único agente distributivo. Uma delas fora emitida por Simonde de Sismondi (1773-1842), um dos maiores teóricos da política social moderna. Para ele, o mercado é incompetente para desempenhar um papel tão importante e estratégico quanto o de comandar o processo de distribuição de bens e serviços, riqueza e renda, atos legais e administrativos, pois “(...) o aumento de riquezas não é o objetivo da economia política, mas o meio de que ela dispõe para promover a felicidade de todos” (Sismondi segundo Laubier, 1984: 29; tradução própria). Os teóricos neoliberais de hoje bem que poderiam se espelhar no exemplo de Sismondi que, propugnando por uma economia política em novos moldes, discordou frontalmente das proposições teóricas defendidas pela corrente liberal dominante, da qual, paradoxalmente, fazia parte.

### Referências bibliográficas

- Abrucio, Fernando Luiz (1999), “Os avanços e os dilemas do Modelo Pós-Burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência recente”, em L. C. Bresser Pereira e P. Spink (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Anderson, Perry (1985), “Balanço do neoliberalismo”, em E. Sader e P. Gentili (orgs.), *Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático*, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- Antunes, Ricardo (2001), *Os Sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a Negação e Afirmação do Trabalho*, São Paulo, Boitempo Editorial.
- Baumont, Stéphane (1997), *Le Jeu Politique*, Toulouse, Les Essentiels Milan.
- Bobbio, Norberto (1990), *Estado, Governo e Sociedade: Para uma Teoria Geral do Político*, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- Bobbio, Norberto (1999), *As Ideologias e o Poder em Crise*, Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- Bobbio, Norberto (2002), “Teoria das elites”, em Norberto Bobbio e outros (orgs.), *Dicionário de Política*, Brasília, Editora Universidade de Brasília/São Paulo, Imprensa Oficial do Estado.

- Borón, Atílio (1995), "A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal", em E. Sader e P. Gentili (orgs.), *Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático*, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- Bresser Pereira, Luis Carlos (1999a), "Da administração pública burocrática à gerencial", em L. C. Bresser Pereira e P. Spink (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Bresser Pereira, Luis Carlos (1999b), "Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado", em L. C. Bresser Pereira e P. Spink (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Brito, Carlos Ayres (2002), "O regime constitucional dos tribunais de contas", em Carlos Maurício Figueiredo e Marcos Nóbrega (orgs.), *Administração Pública: Direito Administrativo, Financeiro e Gestão Pública: Prática, Inovações e Polêmicas*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.
- Buenos Ayres, Carlos A. M. de C. (2002), *Reforma do Estado, Administração Gerencial e Política Pública de Emprego no Brasil do Real: Em Busca da Legitimidade Perdida* (tese de doutoramento n.º 90; digit.), Brasília, UnB.
- Buenos Ayres, Carlos A. M. de C. (2004), "A democratização da administração pública e o ocaso do paradigma estadocêntrico no Brasil", *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, 3, pp. 447-469.
- Burzstyn, Marcel (1984), *O Poder dos Donos*, Petrópolis, Editora Vozes.
- Canotilho, José Joaquim Gomes (2000), "Paradigmas de estado e paradigmas de administração pública", em *Acta Geral do 2º Encontro INA: Moderna Gestão Pública, dos Meios aos Resultados*, Lisboa, Instituto Nacional de Administração/Fundação Gulbenkian.
- Charle, Christophe (1980), *Les Haut Fonctionnaires en France au XIXe Siècle*, Paris, Éditions Gallimard/Julliard.
- Chevallier, Jacques, e Daniëlle Loshak (1982), "Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française", *Revue Française d'Administration Publique*, 24, Outubro-Dezembro, pp. 53-94.
- Chevallier, Jacques (1996), "La réforme de l'état et la conception française du service public", *Revue Française d'Administration Publique*, 77, Janeiro-Março, pp. 189-205.
- Chevallier, Jacques (1997), "L'accélération de l'action administrative", *Revue Française d'Administration Publique*, 84, Outubro-Dezembro, pp. 593-607.
- Cox, Robert W. (2000), "Rumo a uma conceituação pós-hegemônica da ordem mundial: reflexões sobre a relevância de Ibn Khaldun", em James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (orgs.), *Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial*, Brasília, Editora Universidade de Brasília/São Paulo, Imprensa Oficial do Estado.
- Cunnil Grau, Nuria (1998), *Repensando o Público Através da Sociedade: Novas Formas de Gestão Pública e Representação Social*, Rio de Janeiro, Revan, Brasília/ DF, ENAP.
- Durupty, Michel (1980), "Management et principe de légalité", *Revue Française d'Administration Publique*, 15, Julho-Setembro, pp. 75-87.
- Ferlie, Ewan, e outros (1999), *A Nova Administração Pública em Ação*, Brasília, Editora Universidade de Brasília.

- Ferreira, Caio M. M. (1996), "Crise e reforma do estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor", *Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, ano 47, 120 (3), Set-Dez, pp. 05-33.
- Giddens, Anthony (2000), *Mundo em Descontrole*, Rio de Janeiro, Editora Record.
- Grefre, Xavier (1997), *Économie des Politiques Publiques*, Paris, Éditions Dalloz.
- Habermas, Jürgen (1980), *A Crise de Legitimação do Capitalismo Tardio*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- Held, David, e Anthony McGrew (2001), *Prós e Contras da Globalização*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Hunt, E. K., e Howard J. Sherman, (1988), *História do Pensamento Económico*, São Paulo, Petrópolis.
- Hussenot, Philippe (1983), *La Gestion Publique par Objectifs: Des Ambitions à la Pratique*, Paris, Les Éditions d'Organisations.
- Ianni, Octavio (1996), *Estado e Planejamento Económico no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira.
- Ianni, Octavio (1997), *Teorias da Globalização*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Kettl, Donald F. (1999), "A revolução global: reforma da administração do setor público", em L. C. Bresser Pereira e P. K. Spink, *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Laubier, Patrick de (1984), *La Politique Sociale dans les Sociétés Industrielles: 1800 à Nos Jours, Acteurs, Idéologies, Réalisations*, Paris, Ed. Economica.
- Lauffer, Romain, e Alain Burlaud (1980), *Management Public: Gestion et Légitimité*, Paris, Dalloz.
- Leite, José Alfredo A. (2000), *Macroeconomia: Teoria, Modelos e Instrumentos de Política Económica*, São Paulo, Editora Atlas.
- Levi, Lúcio (2001), "Governo", em Norberto Bobbio e outros (orgs.), *Dicionário de Política* (vol. I), Brasília, Editora Universidade de Brasília/São Paulo, Imprensa Oficial do Estado.
- Martins, Humberto Falcão (1995), *A Modernização da Administração Pública Brasileira no Contexto do Estado*, Rio de Janeiro, Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (dissertação de mestrado; digit.).
- Marx, e Engels (1984), *A Ideologia Alemã: As Teses sobre Feuerbach*, São Paulo, Editora Moraes.
- Müller, Pierre (1990), *Les Politiques Publiques*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Nioche, Jean-Pierre (1982), "Science administrative, management public et analyse des politiques publiques", *Revue Française d'Administration Publique*, 24, Outubro-Dezembro, pp. 9-23.
- Nunes, Edson (1997), *A Gramática Política do Brasil*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor; Brasília-DF, ENAP.
- Offe, Claus (1994), *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- Pasquino, Gianfranco (2002a), "Governabilidade", em Norberto Bobbio e outros (orgs.), *Dicionário de Política*, Brasília, Editora Universidade de Brasília/São Paulo, Imprensa Oficial do Estado.
- Pasquino, Gianfranco (2002b), "Grupos de pressão", em Norberto Bobbio e outros (orgs.), *Dicionário de Política*, Brasília, Editora Universidade de Brasília/São Paulo, Imprensa Oficial do Estado.

- Pastori, Giorgio (2000), "Administração pública", em Norberto Bobbio e outros (orgs.), *Dicionário de Política* (vol. I), Brasília, Editora Universidade de Brasília/São Paulo, Imprensa Oficial do Estado.
- Peixoto, João Paulo M., e Antonio Carlos Pojo do Rego (1998), *A Política das Reformas Econômicas do Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Expressão e Cultura.
- Pesquisa ENAP (2001), "A experiência gerencial no Brasil em ação", *Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, ano 52 (1), Jan-Mar, pp. 55-76.
- Polanyi, Karl (2000), *A Grande Transformação: As Origens da Nossa Época*, Rio de Janeiro, Editora Campus.
- Przeworski, Adam (1999), "Sobre o desenho do estado: uma perspectiva agent x principal", em L. C. Bresser Pereira e P. K. Spink (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Editora FGV.
- Rosanvallon, Pierre (1997), *A Crise do Estado-Providência*, Goiânia, Editora da UFG; Brasília, Editora de UnB.
- Runciman, W. G. (1996), *Ciência Social e Teoria Política*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Santos, Boaventura de Souza (1997), *Pela Mão de Alice: O Social e o Político na Pós-Modernidade*, São Paulo, Cortez Editora.
- Stork, Vera S. (1992), "A reforma administrativa do Governo Collor", *Revista de Administração*, 27 (3), pp. 66-77.
- Thebom, Göran (1995), "A crise e o futuro do capitalismo", em Emir Sader e P. Gentili (orgs.), *Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Carlos Antonio Mendes de Carvalho Buenos Ayres. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco — UFPE. Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília — UnB. Professor adjunto do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Piauí. E-mail: menayres@ig.com.br.

## Resumo/Abstract/ Résumé/ Resumen

### *A administração pública brasileira e as vicissitudes do paradigma de gestão gerencial*

O artigo trata de questão relacionada à adoção do paradigma de gestão gerencial no setor público brasileiro. Destaca os possíveis ângulos de análise e interpretação a partir dos quais busca-se compreender a administração pública de matiz gerencial, sobretudo em sua relação com importantes temas tratados pelo Direito Público. Tendo como referencial analítico uma específica periodização clássica do Direito Administrativo, especula-se sobre a longevidade da fonte atual de legitimidade, a saber, a eficácia dos métodos e técnicas de gestão no contexto de uma administração direcionada por objetivos e avaliação *a posteriori*, e com ênfase sobre a capacidade desta última em garantir reservas líquidas de lealdade sociopolítica aos signatários do poder governamental.

Palavras-chave gestão pós-burocrática, fontes de legitimidade, direito administrativo.

*The Brazilian public administration and the vicissitudes of the managerial administration model*

This article deals with the issue related to the adoption of the managerial administration model in the Brazilian public sector. It accentuates the possible angles of analysis and interpretation, on the basis of which an attempt is made to understand public administration of a managerial type, especially in its relationship with important topics dealt with by public law. Taking a specific classical periodization of administrative law as its analytical point of reference, the article speculates on the durability of the present source of legitimacy, namely, the effectiveness of management methods and techniques in the context of an administration that is driven by *a posteriori* objectives and assessment — with an emphasis on the ability of the latter to guarantee net reserves of socio-political loyalty to the signatories of governmental power.

Key-words post-bureaucratic management, sources of legitimacy, administrative law.

*L'administration publique brésilienne et les vicissitudes du paradigme de l'administration managériale*

Cet article aborde la question de l'adoption du paradigme administratif managérial dans le secteur public brésilien. Il souligne les angles d'analyse et d'interprétation possibles, à partir desquels il s'efforce de comprendre l'administration publique suivant les règles du management comme spécificité publique, surtout dans ses relations avec des thèmes importants traités par le Droit Public. En prenant pour repère analytique une périodisation classique particulière au Droit Administratif, il spéculé sur la longévité de la source actuelle de légitimité, à savoir l'efficacité des méthodes et des techniques de management dans le contexte d'une administration guidée par des objectifs et une évaluation *a posteriori*, en mettant l'accent sur la capacité de cette dernière à garantir des réserves de loyauté sociopolitique aux signataires du pouvoir gouvernemental.

Mots-clés management post-bureaucratique, sources de légitimité, droit administratif.

*La administración pública brasileña y las vicisitudes del paradigma de gestión gerencial*

El artículo trata asuntos relacionados con la adopción del paradigma de gestión gerencial en el sector público brasileño. Se destacan posibles ángulos de análisis y interpretación a partir de los cuales se busca comprender el paradigma de gestión gerencial, sobretudo en su relación con importantes temas tratados por el Derecho Público. Teniendo como referencia analítica una periodización clásica específica del Derecho Administrativo, se especula sobre la longevidad de la fuente actual de

legitimidad, a saber, la eficacia de los métodos y técnicas de gestión en el ámbito de una administración regida por objetivos y evaluación *a posteriori*, y con énfasis sobre la capacidad de esta última en garantizar reservas líquidas de lealtad sociopolítica a los signatarios del poder gubernamental.

Palabras-clave gestión pos-burocrática, fuentes de legitimidad, derecho administrativo.