

# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO

Procurador do Estado do Rio de Janeiro (aposentado)  
Professor Titular da Universidade Cândido Mendes

## 1. O ESTADO EM MUDANÇA

Não estarei introduzindo nenhuma novidade, senão que apresentando a real dimensão do que venha a ser o repensar do Estado e da sociedade neste fim de século, ao lhes afirmar que os desafios de um cenário global vão muito mais além da reorganização dos velhos **sistemas econômicos** ideologizados e do próprio **sistema político mundial**: tão importante quanto esses dois tópicos para compreender e administrar o que se está passando, assoma o desafio de **reorganizar os Estados nacionais**.

Tal é o aquecimento dos debates e das pesquisas sobre o desenvolvimento e o devir dos Estados nacionais que a prestigiosa Universidade de Nancy vem de dedicar ao **estudo da evolução da Nação e do Estado**, sobretudo na Europa, uma revista trilingüe cujo primeiro número deverá aparecer em setembro deste ano.

Assim, em boa hora podemos debater neste evento sul-americano um dos aspectos jusadministrativos mais fascinantes e polêmicos desse magno tema de nosso tempo: **como a reforma da máquina do Estado** e, mais particularmente, **que tipo de reforma** reflete essas novas relações entre o Estado e a Sociedade.

Na revisão da máquina do Estado, ou seja, do **aparato prestador de serviços do Estado**, incluem-se, direta ou indiretamente, quase todos os temas deste Congresso, mas, de modo especial, o que nos reúne neste Painel: **a evolução da administração pública burocrática para a administração pública gerencial**.

Para fazer-se uma **reforma** neste sentido, não se trata apenas, como poderia parecer à primeira vista, **de estender a competitividade ao setor público**, com vistas a reduzir o déficit público e o custo Brasil, pela adoção de novos **critérios de gestão**, aproveitando as experiências já acumuladas e repensadas da administração das empresas privadas, tais como os **minimizadores de custos** e os enfatizadores da **eficiência** na prestação dos serviços administrativos, mas, sobretudo, e esta me parece ser a grande ênfase política introduzida no fervilhante momento de fastígio da liberal democracia e do ressurgimento da cidadania neste fim de século, **de passar a**

**considerar o usuário do serviço prestado pelo Estado como o “dono” do serviço, e não apenas o seu destinatário.**

Para isso, **não basta promover reformas de estrutura e de funcionamento** seguindo parâmetros e modelagens desenvolvidos na administração do setor privado: **é preciso mudar a mentalidade dos administradores públicos**, para que não mais se considerem os senhores da coisa pública, olímpicamente distanciados dos administradores, como se não tivessem outra obrigação que a de meramente desempenhar as rotinas burocráticas para terem cumprido seu dever funcional, **mas também é preciso, sobretudo e concomitantemente, mudar a mentalidade do público usuário**, para que este se convença de que pode e deve exigir prestação de serviços públicos tão bons, eficientes e módicos como os que tem se acostumado a exigir dos prestadores privados no regime de competitividade da economia de mercado.

Como se pode perceber, isso demanda uma nova, mais extensa e profunda compreensão da **interação entre Sociedade e Estado** e um avanço no aperfeiçoamento dos canais de diálogo entre os dois atores, ou seja, em termos técnicos, **o desenvolvimento dos institutos de participação administrativa**, desde os convenientes à **tomada de decisão** e à **execução** aos necessários para aprimorar o **controle** do Estado-administrador.

## **2. RESSURGIMENTO DA SOCIEDADE COMO ELEMENTO POLÍTICO**

A concepção hegeliana de Estado serviu como uma luva para a uma longa era de fastígio desta instuição que se anunciava, então, no correr do século dezenove, como predestinada a tornar-se a tutora absoluta de sociedades imbeles, egoístas e desagregadas, por ser a **única invenção humana que parecia capaz de imprimir coerência, unidade de propósito e ética** na busca de um amontoado de interesses desarmônicos quando não abertamente conflitantes.

Mas seria essa aparente fragilidade apontada nas **sociedades**, a **pluralidade de interesses**, o seu imanente poder difuso que acabaria sendo incrivelmente potencializado pela exploração das comunicações, ao ponto de elas passarem a reclamar e a obter **sua reaparição no cenário político**, não mais como um epifenômeno, de interesse apenas de antropólogos e de sociólogos, mas como um **elemento essencial de uma nova relação cratológica pluralista e substancialmente democrática**, um recém-chegado protagonista de um novo diálogo político Sociedade-Estado.

E foi o pluralismo da sociedade que, na consagrada expressão de Giannini, transformou o Estado monoclasse, tradicionalmente manifestação de dominação hegemônica, em **Estado pluriclasse**, um pólo de poder caleidoscopicamente representativo da busca e atingimento de consensos construídos a partir dessa imensa riqueza emergente de miríades de interesses políticos, econômicos e sociais em permanente interação.

É nesse renovado Estado pluriclasse que o **indivíduo** deixa de ser um dado estatístico das democracias formais, o eleitor periódico, esquecido e abandonado nos interregnos eleitorais, para tornar-se o **centro de todo processo político**, como seu autor, ator, espectador e destinatário, valorizado em todas as suas etapas e não apenas nas campanhas políticas.

### 3. O FOCO ADMINISTRATIVO NO CIDADÃO

A transição da **administração burocrática clássica**, herdada da tradição continental européia, densamente impregnada da visão estatista, com seu corte hierárquico e autoritário de inspiração franco-prussiana, para a **administração gerencial moderna**, fortemente influenciada pela postura pragmática das mega-empresas assim como pela exigência de transparência praticada no mundo anglo-saxônico, **desloca o foco de interesse administrativo do Estado para o cidadão**, do mesmo modo que, antes, a transição da **administração patrimonialista**, que caracterizava o absolutismo, para a administração burocrática, já havia deslocado o foco de interesse do Monarca para o Estado.

Em consequência dessa mudança, o Estado não administra nem, como no passado remoto, **para o Rei e para seus áulicos**, nem, como no passado recente, **para o próprio Estado e sua nomenclatura**: muda de enfoque e **passa a administrar para o cidadão, e apenas para ele**, os **interesses públicos** que lhe são confiados pela ordem jurídica.

Observe-se, entretanto, que, nesse processo histórico, o próprio **conceito de público** também evoluiu além da dicotomia romanista, ao ponto de o **interesse público** ter deixado de ser monopólio do Estado, abrindo-se um espaço do **público não-estatal**, que ainda carece de definição mas já se apresenta suficientemente amplo para abrigar novas formas e entidades voltadas à administração de interesses gerais, fazendo proliferar os chamados **entes intermédios**.

Em comum, porém, todas essas entidades, estatais, intermédias e privadas, cada uma em seus respectivos campos de atuação, que estão sendo gizados pela ordem jurídica, têm uma crescente obrigação de desempenhar

satisfatoriamente seus específicos cometimentos. Em outros termos, há denominadores comuns, exigências muito semelhantes, para o gerenciamento da prestação de serviços à sociedade, em que se torna desimportante a natureza jurídica do ente prestador e, por vezes, o regime em que é prestado.

A consciência dessa realidade faz ruir barreiras e repensar princípios e métodos.

#### 4. AS CARACTERÍSTICAS DE ÉTICA E EFICIÊNCIA

O conceito de **competividade do setor público** gera um novo elenco de diretrizes administrativas para a gestão dos interesses públicos gravitando em torno de dois valores centrais: a **ética** e a **eficiência**.

Relativamente à **ética**, uma boa síntese de **deveres funcionais** nela centrados se encontra no documento denominado “Sete Princípios da Vida Pública”, constante do conhecido Relatório Nolan, apresentado pelo Primeiro Ministro Britânico ao Parlamento em maio de 1995. São eles: **interesse público, integridade, objetividade, responsabilidade (accountability), transparência, honestidade e liderança**.

O **interesse público** continua sendo a finalidade da administração estatal, embora, como indicado, já se reconheça que, em muitos casos, o Estado já não mais deve ser seu monopolista, abrindo-se campo para que atuem mais proveitosamente um sem número de **entidades de colaboração** criadas pela própria sociedade. De qualquer forma, tanto nas **áreas exclusivas da administração pública estatal** quanto nas **compartilhadas**, o interesse público deverá ser sempre perseguido com **impessoalidade** pelos agentes dele encarregados.

A **integridade**, prescreve o Relatório Nolan, decorre da **independência** dos exercentes de cargos públicos face a quaisquer indivíduos ou organizações que possam influenciá-los no cumprimento de seus deveres.

A **objetividade** sobreleva a importância de decidir apenas com base no **mérito**, não tendo em vista senão a busca dos resultados positivos que possam e devam ser alcançados na gestão da coisa pública.

A **responsabilidade**, tanto perante o Estado quanto perante a sociedade, envolve a submissão dos entes, dos órgãos e dos agentes públicos a quaisquer tipos de fiscalização que sejam necessários: externa ou interna, formal ou informal, permanente ou periódica.

A **transparência** resulta da necessária motivação das decisões, da abertura do acesso às informações, do contraditório e da aceitação da participação popular na forma e pelos meios que sejam compatíveis com um

razoável nível de eficiência.

A **honestidade**, no caso, funcional, impõe ao agente público o dever de declarar eventuais impedimentos e de proteger de todo modo o interesse público, ainda que isso lhe possa causar prejuízos pessoais.

A **liderança**, por fim, importa numa atitude dos agentes públicos em apoio desses princípios, principalmente pelo exemplo.

No tocante à segunda diretriz referida, a **eficiência**, abandona-se a idéia de que a gestão da coisa pública basta ser eficaz, ou seja, consista apenas em desenvolver **processos** para **produzir resultados**. A administração pública gerencial importa-se menos com os **processos** e mais com os **resultados**, para que sejam produzidos com o **menor custo, no mais curto lapso de tempo e com a melhor qualidade** possíveis.

A esse desejado aumento de eficiência se tem denominado de “modernização”, embora ele só possa ser perceptível, como um todo, ao cabo de um itinerário de reformas administrativas, na medida em que venham a ser perfeitamente identificados e tratados adequadamente os diferentes **setores** a cargo da administração estatal, o que envolve, eventualmente, a “privatização”, ou seja, a devolução de alguns deles à sociedade, para que sejam geridos por entidades privadas, nesse referido espaço em expansão do **público não estatal**.

Não obstante as simplificações e as sínteses didáticas aqui expostas, exigidas pela concisão necessária a essas comunicações em painel, não deve ficar a impressão de que esse itinerário se desenrole linear ou homogeneamente: na verdade, à **lógica operacional necessária, sempre precede a opção política possível**, com todas as perplexidades e irracionalidades a esta inerentes, produzindo, em consequência, experiências boas e más, satisfatórias ou insatisfatórias, lentas ou precipitadas, tudo segundo os respectivos contextos técnicos e experiências políticas em que têm lugar.

Convém, por isso, deitar-se uma rápida vista d’olhos sobre algumas dessas experiências mais significativas.

## 5. EXPERIÊNCIAS

As experiências internacionais têm todas um denominador comum de fato: a **crise do Estado**. As várias doutrinas explicativas chegaram depois, analisando todas as suas expressões - **política, econômica e social** - que, fatalmente, terminam por desembocar numa **crise administrativa**. A expressão **política** sintetizou-se na derrocada do mega-Estado de inspiração hegeliana, imaginado por tanto tempo como indispensável tutor e responsável

pela nação; a expressão **econômica** caracterizou-se pela falência do modelo keynesiano, que se apoiava no pleno emprego e nas inefáveis atividades “estratégicas”; e a expressão **social** transpareceu como o envelhecimento da concepção robsoniana do *Welfare State*, que confiava ao Estado a responsabilidade pela felicidade das pessoas.

A **administração pública**, colhida nessa tríplice crise, não teria como deixar de refletir esses câmbios e a busca de novos rumos. E foi isso que efetiva e sucessivamente veio a ocorrer nos países que se dispuseram a enfrentar os desafios de pensar e de executar as necessárias mudanças em seus respectivos contextos nacionais e num novo modelo comunitário.

Os fundamentos teóricos já tinham sido lançados, bastando relembrar as obras de alguns dos mais preeminentes cientistas sociais deste século, como Bobbio, Buchanan, Crozier, Friedman, Hayeck, North, Popper, Von Mises e tantos outros do mesmo calibre, ricas de análises, de justificativas e de caminhos abertos para orientar as reformas do Estado que, um após outro país, seriam seguidas.

Mas, se todas as nações, em maior ou menor grau, com distintas ênfases, oportunidade e ritmo, vêm promovendo suas reformas de Estado, foi, possivelmente, na **Inglaterra**, com pioneirismo, que as experiências sobre o tipo de administração mais adequado às novas demandas de uma sociedade cada vez mais consciente e exigente ganharam o seu mais importante laboratório de **técnicas gerenciais** aplicáveis às atividades estatais, principalmente pelo trabalho desenvolvido por Dereck Raayner, que ficou encarregado de executar a reforma administrativa naquele país.

Do outro lado do Atlântico, nos **Estados Unidos da América**, não obstante os esforços envidados pelas administrações Reagan e Bush, os resultados foram mais modestos, embora se houvesse dado destaque a um conceito até então estranho à gestão pública, a **produtividade**, como se encontra nos trabalhos de Ukeles e Pollit.

No **Japão** e na **Suécia**, os processos de reforma administrativa, tal como descritos por Michel Crozier, visaram ao **consenso** dos atores envolvidos e, com isso, registraram-se mais êxitos que em todos os esforços de mudanças verticalizadas, até então realizados por imposição hierárquico-burocrática.

Mas, possivelmente, os analistas políticos e os cientistas da administração pública que amanhã se debruçarem sobre os modelos de reforma executados neste século destacarão o da **Nova Zelândia**, promovida entre 1984 e 1994, como uma das mais bem conduzidas do planeta. Nem por outro motivo, esse País logrou ostentar, a partir de então, uma das maiores taxas de geração de empregos e de prosperidade geral em todo o mundo.

O exemplo é particularmente valioso porque a Nova Zelândia partiu de uma situação muito semelhante à brasileira, com o Estado presente em todos os setores da economia de alguma importância e responsável pelo “bem-estar” da Nação. Em dez anos, as transformações foram tão bem executadas que acabaram se tornando um exemplo acadêmico, como sua própria Ministra das Finanças, Ruth Richardson, se encarregou de divulgar ecumenicamente.

Finalmente, para não alongar demasiadamente esta resenha de interesse meramente exemplificativo, convém voltar os olhos à experiência latino-americana, em que se destacam o **Chile** e a **Argentina**, países que, além de se terem adiantado na América Latina no equacionamento e na execução dos problemas da reforma administrativa, lograram produzir excelentes teorizações, como as de Tomasini, no Chile, e, trabalhando especificamente o problemático campo jurídico, Gordillo e Dromi, na Argentina.

## 6. CONCLUSÕES

A recém promulgada Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, à Constituição de 1988, que, entre outros assuntos, “modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas”, **vem proposta como um marco da transformação da administração pública burocrática para a gerencial**, no contexto mais amplo da reforma do Estado brasileiro.

No plano doutrinário há dois referenciais que a destacam: a nova redação dada ao artigo 37, *caput*, que acrescenta aos **princípios administrativos já expressos**, legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, também a **eficiência**, e o novo parágrafo 8º, acrescido ao mesmo artigo, que admite a ampliação da **autonomia gerencial, orçamentária e financeira** dos órgãos e entidades da administração direta e indireta através de contratos de desempenho, a serem firmados entre seus respectivos administradores e o Estado, em que serão fixadas metas de **eficiência** a serem alcançadas.

No tocante à autonomia gerencial, vale observar que a Emenda à Constituição instituiu um singular **contrato administrativo típico**, em que as partes são, de um lado, “**os administradores**” de órgãos e de entidades da administração pública direta ou indireta, portanto, **pessoas físicas**, e, de outro, “**o Poder Público**”, ou seja, **pessoas jurídicas**.

Este novo instrumento, bem como outros, voltados à atuação do servidor público e à elevação da qualidade do serviço público, pretendem estabelecer um regime de verdadeira **motivação** em que o mérito não reside no

cumprimento de rotinas e processos, mas no atingimento de metas claras e prefixadas.

Uma análise crítica mais aprofundada dos institutos inovados e alterados nessa Emenda Constitucional e o imprescindível desdobramento dos seus referenciais teóricos certamente nos levariam a conclusões mais detalhadas e rigorosas sobre a qualidade técnica das alterações introduzidas com o objetivo pretendido de mudar o enfoque da administração pública no Brasil.

São, porém, tarefas que demandam tempo de reflexão e de exposição, escassos, pelo menos para este expositor, tanto pela recentidade da Emenda quanto pela brevidade exigida por uma intervenção em painel.

Por entender uma solicitada **visão crítica sobre a administração pública gerencial** como um brevíssimo **exercício científico** a ser desenvolvido nos lindes do Direito Administrativo, inconfundível com uma **análise política** de sua oportunidade e conveniência, hipótese em que outros referenciais (até mesmo emocionais) poderiam ser considerados, creio que estarei por todos justificado resistindo à tentativa de enveredar sobre considerações sobre como vejo a reforma que se propõe realizar, bem ou mal, equacionada, na recém iniciada experiência brasileira, sobretudo diante da escassez de diretrizes relativamente ao **novo papel reservado à sociedade no controle das atividades administrativas públicas**, tema que ainda está sendo desenvolvido por grupos de juristas sob a forma de anteprojetos de lei encomendados pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Parece-me, por tudo isso, sobretudo, prudente, colher a oportunidade para ouvir os mais doutos e recolher-se as lições.

Teresópolis, inverno de 1998.