

**NOVOS RUMOS DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA:
DIFICULDADES TEÓRICAS OU OPERACIONAIS?**

Prof. Fábio Medina Osório

Doutor em Direito Administrativo pela Universidade Complutense de Madrid (UCM). Mestre em Direito Público pela UFRGS. Promotor de Justiça-RS. Secretário-Adjunto de Estado da Justiça e da Segurança-RS. Vice-presidente do Instituto Internacional de Estudos de Direito do Estado (IIEDE). Professor convidado nos cursos de mestrado e doutorado da UFRGS.

“Existe um problema quando um indivíduo persegue um objetivo e as vias para consegui-lo são incertas” (NEEWELL, A. and SIMON, H.A., Human Problem Solving. Englewood Cliffs, N.J Prentice Hall, 1972).

“Uma definição satisfatória do processo de resolução de problemas é o estado de discrepância entre uma situação existente e um estado de coisas desejado (KAUFFMAN, G., Can Skinner define a problem?, The Behavioral and Brain Sciences, 7, 599, 1984).

INTRODUÇÃO

Todos desejamos um setor público eficiente, ágil, eficaz e qualificado. O problema reside nos obstáculos que encontramos para atingir esse objetivo, ante uma realidade geral notoriamente distante do ideário sustentado. Como alcançá-lo? Como aclarar os caminhos? Devemos, preliminarmente, definir nosso problema ou, ao menos, algumas de suas mais importantes facetas. Necessitamos focar não apenas o que é, realmente, a Nova Gestão Pública que almejamos, mas também qual o substrato básico do qual ela não pode abrir mão e quais as principais dificuldades que temos pela frente.

Esta é uma proposta de reflexão sobre os novos rumos da Gestão Pública brasileira, suas potencialidades e dificuldades. Trata-se de uma abordagem que se insere numa linha crítica, propondo interrogantes concretas em torno ao discurso objeto de crescente adesão nos meios acadêmico e político, qual seja, o discurso que defende novos paradigmas de qualidade no setor público, culminando na chamada Nova Gestão Pública¹, com todas suas implicações teóricas e paradigmáticas.

Para além de outras possibilidades, nossa reflexão, neste espaço, é uma proposta de diagnóstico geral dos rumos da Nova Gestão Pública no Brasil, inserindo-se numa linha de pensamento crítico.

I. DELIMITAÇÃO CONCEITUAL DA NOVA GESTÃO PÚBLICA: GESTOR VERSUS ADMINISTRADOR

Definir o que é Gestão Pública nem sempre constitui tarefa singela², embora,

¹ Todo o debate inicial sobre a chamada Nova Gestão Pública está bem sintetizado na obra coordenada por Quim BRUGUÉ e Joan SUBIRATS, *Lecturas de Gestión Pública*, Ministério de Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996. Ali, constam trabalhos dos mais diversos matizes, espelhando uma visão bastante crítica em relação ao modelo burocrático weberiano, mas também cética quanto aos novos rumos. De entrada, os coordenadores formulam a seguinte indagação: qual o motivo para falarmos em Gestão, e não Administração Pública? Ambas expressões podem significar a condução dos assuntos de terceiros e, também, o exercício de autoridade ou mando sobre uma determinada organização. Gestão é uma expressão, segundo PETER DRUCKER, citado no texto, mais atual e compatível com nossos tempos. Este autor distingue, histórica recente de evolução do modelo capitalista ocidental, três grandes períodos: (a) revolução industrial (1750-1850); (b) revolução da produtividade (1850-1950); (c) revolução da gestão (1950-1990). Nessa última revolução, segundo o autor, não se trata mais de utilizar o saber para melhorar o trabalho, mas para aplica-lo sobre o próprio saber. A partir daí, o conhecimento se converte no recurso chave para gerar e obter riqueza. Eis a Era da Informação. Gestionar, em definitivo, não significa nem exercer autoridade, nem organizar. Significa usar o conhecimento como mecanismo para facilitar uma melhora contínua ou assumir a responsabilidade sobre a ação de um sistema. A idéia de sistema traduz um espaço onde devermos articular relações e negociações. Não se trata de controlar e exercer autoridade hierarquicamente posta. Gestionar significa influir sobre uma estrutura organizativa, mas também sobre um sistema complexo que abandona a forma piramidal tradicional para transformar-se numa rede composta por atores e organizações múltiplas. O papel de um gestor é, pois, radicalmente distinto do de um administrador. A transformação dos administradores em gestores representa a mudança mais profunda de transição da Administração Pública à Nova Gestão Pública. Sobre tudo a partir dos anos 80, porém com precedentes esparsos nos anos 50 e 70, situa-se a fragilidade da dicotomia política-administração como eixo central da Ciência da Administração. Não se trata de diferenciar os políticos dos administradores, como se estes pudessem ficar afastados das políticas públicas, comprometendo-se unicamente com processos formalmente corretos. A Nova Gestão Pública mergulha num complexo universo onde os atores tem papéis mais sofisticados, com maior liberdade e responsabilidade. Mais importante do que os estudos sobre as estruturas organizacionais das Administrações Públicas seriam os estudos sobre as políticas públicas e seus impactos sociais, é dizer, seus resultados concretos. Certos sujeitos passaram, paulatinamente, a perceber essa realidade, movendo-se num plano decisório e de responsabilidade vinculada às políticas públicas. A chamada Gestão Pública passa a ser um gancho para construir programas de investigação e docência, antes que uma construção conceitual coerente. O novo Gestor tem mais liberdades, atua mais horizontalmente, está mais comprometido com resultados do que propriamente com o processo. A palavra vem do management, tem suas raízes mais diretas nos processos de aprofundamento do intercâmbio entre os setores público e privado.

² Para bem ilustrar essa dificuldade, veja-se a respeitada e fundamental obra de Helio Saul MILESKI, *O controle da gestão pública*, ed. RT, SP, 2003, o qual põe o foco sobretudo nas atividades

num plano empírico, saibamos, em geral, quando estamos diante de atos típicos de uma Gestão Pública, e quando não o estamos. Pode-se contrapor Gestão Pública à Administração Pública. É essa dicotomia que buscaremos explorar, tanto em termos de afinidades, coincidências, quanto de divergências. Porém, estaremos trabalhando mais especificamente com as noções ínsitas à chamada Nova Gestão Pública, num corte metodológico evidente³.

Administrador e gestor são sujeitos conceitualmente distintos. Gerir é algo mais do que administrar, implicando mudanças de paradigmas conceituais, teóricos e pragmáticos. Vale a pena sublinhar algumas notáveis diferenças entre o administrador e o gestor, para que não pensemos que se trate de expressões equivalentes, ainda que não raro possam convergir.

O surgimento e a expansão dos chamados gestores públicos corresponde a uma nova mentalidade dentro da realidade administrativa, novos papéis e inéditas posições funcionais dos atores envolvidos, deslocando-se a figura dos administradores para uma posição distinta⁴.

A atividade do gestor implica considerações diversas daquelas tradicionalmente aceitas nos domínios clássicos da Administração Pública⁵. Pode

estatais e aquelas sujeita ao crivo dos Tribunais de Contas, na clássica perspectiva do controle da Administração Pública.

³ Sobre a chamada nova gestão pública, com todos os paradigmas desse conceito, consulte-se Andréa LOPEZ, *La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*. Série I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, documento número 68, INAP – Instituto Nacional de Administración Pública, Argentina, 2003 especialmente quando anuncia o tema da liberdade e da responsabilidade dos gestores (p.18). Disponível em <http://www.inap.gov.ar/publicaciones/docs/reforma/ngpfinal.PDF>. Acesso em 19/03/2004.

³ Se quisesse, poderia voltar a sê-lo.

⁴ Veja-se Francisco Moyado ESTRADA, *Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*. CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Lisboa, Portugal: 2002. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043302.pdf>. Acesso em 22/03/2004, palestra proferida no VII Congresso Internacional do CLAD (Conselho Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento) sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, em Lisboa, de 08 a 11 de outubro de 2002 (), quando expõe, com acerto, que a questão central – ou paradigmática – que torna reconhecível e necessária a Nova Gestão Pública, diz respeito à legitimidade estatal, cujos pressupostos sofreram, nos últimos 20 (vinte) anos, radicais transformações. O foco vem sendo redirecionado cada vez mais aos resultados, à responsabilidade, à flexibilidade institucional, tudo a indicar novos padrões gerenciais dentro do setor público. O que resulta em debate, em grande medida, é a legitimidade dos padrões clássicos da administração burocrática weberiana. A qualidade dos produtos e serviços é que se torna o verdadeiro princípio catalisador das demandas sociais. A partir disso, desenvolvem-se os caminhos de legitimação.

⁵ A Nova Gestão Pública, dentro dos paradigmas que lhe são próprios, requer novas metodologias. Seus desafios, como acentua Valentin K. DOVONON, *Methode de la nouvelle gestion publique: responsabilité, accessibilité, productivité, resultats et clients*, etc, CAFRAD - Centre africain de formation et de recherche administratives pour le développement, Tanger, Marrocos, 2001, disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan002329.pdf>, acesso em 15/03/2004, são imensos: qual o modelo de Administração Pública que resulta necessário para os usuários de hoje? Como otimizar os recursos materiais e humanos das Administrações Públicas? Como transformar uma Administração até então formalista, burocrática, numa entidade competitiva,

haver convergência e coincidência conceitual entre Gestão e Administração Públicas, mas pode haver também divergências importantes. É nestas que concentrarei o foco.

Alerto que não tenho a pretensão de adentrar o exame de modelos comparados ou formular recomendações específicas no sentido de apontar padrões administrativos de boa gestão pública. O propósito é mais singelo e modesto: delinear teoricamente o discurso de adesão à Nova Gestão Pública e demonstrar a inobservância de alguns de seus básicos pressupostos⁶.

Administrar, na base do Direito Administrativo do século XIX, na visão de Otto Mayer⁷, era fazer valer a vontade de alguém que está acima do administrador, é dizer, o povo representado pelo legislador. Seria, na ótica de nosso saudoso Ruy Cirne Lima, a atividade de quem não é senhor, opondo-se à idéia de proprietário, sob o

eficaz e vinculada a resultados a serviço do cidadão? Nesse contexto, quais os métodos apropriados para gerir a Administração Pública nos dias de hoje? Esquemas de controle de gestão são necessários. Aparecem, aqui, os métodos de gestão participativa, além da profissionalização da Administração Pública. Sem profissionalização adequada, não há falar-se na possibilidade de uma Administração competitiva e moderna. Trata-se de pré-requisito. Outros princípios instrumentais muito importantes: gestão por objetivos; a responsabilização dos gestores; produtividade e impacto de resultados. O certo é que, em suas bases, a Nova Gestão Pública requer explicitação de métodos, regras e princípios peculiares, dentro de idéia de atendimento prévio a uma série de pressupostos estruturais capazes de permitir as mudanças necessárias.

⁶ Os caminhos disponíveis aos novos gestores serão sempre muito vastos. Christopher HOOD e Michael JACKSON, *La argumentación administrativa*, 1997, Fondo de Cultura Económica, Mexico D.F., p.85 e seguintes, arrolam numerosos modelos de gestão pública, fixando-se em 99 (noventa e nove) doutrinas administrativas, com suas vantagens e desvantagens. Os autores coordenaram um trabalho de campo que buscou identificar ao menos 99 (noventa e nove) tipos e subtipos de doutrinas administrativas, com o “quem”, “que”, e o “como” perfeitamente caracterizados. O critério quantitativo foi aleatório, apenas ilustrativo, não porque houvesse apenas essa quantidade de doutrinas disponíveis. Os autores investigaram modelos norte-americanos. A obra foi traduzida ao espanhol por editora mexicana. O que se observa é uma multiplicidade de modelos de gestão, não raro antagônicos, em uso nos Estados Unidos da América nos anos 80 e princípios dos 90, mas também com dados históricos mais remotos. As doutrinas tipo “quem” sugerem modelos de eleição, seleção e escolha de gestores e administradores públicos. As doutrinas são muito variadas, sempre ostentando aspectos positivos e negativos. Aqui entra o tema, entre tantos outros, das promoções e seus critérios. As doutrinas tipo “que” buscam identificar os melhores modelos de forma organizacional. Finalmente, as doutrinas tipo “como” tratam dos métodos e procedimentos a serem utilizados. A perspectiva aberta empregada pelos autores permite uma análise comparativa de múltiplos modelos, de modo a tornar-se possível efetuar escolhas pautadas por critérios de qualidade e eficácia. Não pretendo, por certo, enfrentar a análise desses modelos no presente espaço, pelas limitações que lhe são inerentes. Bastará anunciar a complexidade do assunto, bem assim a existência de múltiplos caminhos aos gestores públicos, a partir de algumas reformas básicas que devem ser efetuadas.

⁷ Veja-se a emblemática obra de Otto MAYER, *Derecho Administrativo Alemán*, Depalma editores, Tomo I, 2ª ed., 1982, edição da tradução francesa de 1904. A edição alemã é de 1895. A idéia básica era regular as relações do Estado com seus súditos, na perspectiva da supremacia do interesse geral. A administração era uma atividade que se contrapunha, em termos conceituais, à justiça e legislação. Em suas raízes históricas, o Direito Administrativo era o Direito de supremacia dos Príncipes, com os limites que lhe eram inerentes. O administrador era, em todo caso, um sujeito intimamente balizado pela ordem jurídica formal, porém posto diante de relações internas e externas extremamente verticalizadas. A ausência de uma verticalização nesses níveis é um dos traços mais marcantes nos relacionamentos dos novos gestores públicos.

influxo do interesse público e da indisponibilidade dos interesses em jogo⁸.

O administrador seria o instrumento de realização da vontade do legislador, sem espaço à liberdade. Esse é um discurso moderno de separação dos poderes, o discurso dos limites ao arbítrio, e ao mesmo tempo da legitimação de poderes especiais dos governantes, na clássica divisão política/administração⁹, com a teoria da discricionariedade como imunidade ao subjetivismo ou à razão de Estado. Nesse discurso, o procedimento, a forma e a burocracia seriam garantias instrumentais de boa administração pública.

Nas estruturas burocráticas do domínio legal weberiano, a administração passou a ocupar um lugar de destaque, caracterizando-se não apenas pelo apego às formas instrumentais de governo, mas sobretudo pelo ideal de obediência à legalidade. Daí porque a liberdade do administrador haveria de ser muito restrita, ou mesmo inexistente, dentro dos padrões de divisão dos poderes. A discricionariedade não raro foi vista como fonte de arbítrio ou de arbitrariedade, provavelmente porque fora esta sua trajetória histórica: um instrumento de imunidade à soberana e indiscutível vontade do governante. O legalismo e a burocracia tornaram-se pilares de legitimação do poder político, em detrimento da discricionariedade. A obediência a processos formalmente corretos do ponto de vista jurídico seria mais importante que o atendimento a resultados.

A figura do administrador segue existente e atual, no dia-a-dia do Estado, sobretudo diante dos controles burocráticos que se constroem e fortalecem em torno aos seus atos¹⁰. Não se trata de substituir o administrador por outra figura, mas de

⁸ Ruy CIRNE LIMA, *Princípios de Direito Administrativo*, ed.RT, SP, 6ª edição, 1987.

⁹ Observem-se as definições e conceitos arrolados por Themístocles Brandão CAVALCANTI, *Tratado de Direito Administrativo*, v.1, 3ª ed., 1955, ed. Livraria Freitas Bastos, SP. Propugnava-se pela construção de crescentes limites aos administradores, que vinham de épocas em que o arbítrio fora permitido ou tolerado. Daí o centro gravitacional do discurso residir na formatação de limites aos administradores, mergulhados na divisão de poderes, porque a própria razão existencial do Direito Administrativo não seria outra. Os tempos mudaram, como sabemos. Da busca de limites ao arbítrio, passamos à busca de incentivos à qualidade e eficiência. Mantendo a preocupação intensa com a vedação à arbitrariedade, o Direito Administrativo passou a ocupar-se sobretudo com o controle da qualidade do setor público, através de múltiplos mecanismos. É nesse novo universo que estão inseridos os gestores públicos.

¹⁰ No Brasil, sobretudo desde a clássica e marcante obra de Seabra FAGUNDES, *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*, ed.Revista Forense, RJ, 1957, tem-se um crescente e vertiginoso aumento dos mecanismos de controle judicial dos atos administrativos, ao ponto de tornar-se possível falar, hoje, em judicialização da política, dentro de rígidos esquemas de fiscalização. A ótica adotada no discurso do autor aqui mencionado, com razão, era a do administrado que historicamente fora esmagado pelo Poder Executivo. Daí a perspectiva de defesa dos direitos individuais. Não se pode deixar de destacar, nessa linha, as mais recentes contribuições de Hely LOPES MEIRELLES e Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO, com suas extensas obras, para o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e fiscalização da Administração Pública. É sabido que, nos tempos atuais, vivenciamos um complexo panorama no qual o Estado já não é, de um lado, aquele mesmo agressor de antigamente. Tornou-se, ao menos, via de regra, mais sofisticado. De outro lado, o Estado é, além de agressor, também um importante protetor de direitos fundamentais. As atividades administrativas, quando logram atingir os resultados esperados, traduzem eficaz instrumento de

agregar um novo sujeito ao processo de decisões públicas.

Com efeito, as mudanças estruturantes do Direito Administrativo¹¹, com espaços cada vez maiores à iniciativa privada e aos seus paradigmas teóricos, desembocam no fortalecimento da figura do gestor, uma espécie de administrador com novos e mais ambiciosos poderes, cujos campos de movimentação resultam pelo menos surpreendentes. A idéia do gestor aproxima-se do gerente. Eis a figura do gerente de Cidades ou dos novos gestores privados da coisa pública. Por isso, a Nova Gestão Pública é também denominada de Nova Gerência Pública¹². Observa-se, nesse contexto, o emergir de um novo Direito Administrativo, mais aberto e flexível, compatível com os paradigmas da Nova Gestão Pública¹³.

proteção de direitos humanos. De modo que o controle sobre os atos administrativos há de receber novos contornos, na perspectiva dos parâmetros de legitimação dos entes públicos.

¹¹ No cenário nacional, cumpre destacar os novos rumos do Direito Administrativo a partir das decisivas contribuições de Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO, o qual possui uma extensa bibliografia dedicada às principais mutações desse ramo jurídico, a começar pelo teor diferenciado de seu clássico e renovado Curso de Direito Administrativo, 12ª edição, totalmente revista, ampliada e atualizada, ed. Forense, RJ, 2001. O certo é que sobre a base de pensadores como Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA e Tomás RAMÓN-FERNÁNDEZ, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I (11ª edição) e Tomo II (8ª edição), ed. Civitas, Madrid, 2002, juristas de enorme influência em todo o Direito Administrativo europeu e latinoamericano, especialmente o primeiro – que detém a chamada Escola Eduardo García de Enterría, com a maior quantidade e qualidade de Catedráticos da Espanha, e uma das maiores, senão a maior, da Europa – é que se pôde edificar os sólidos alicerces dos novos instrumentos jurídico-administrativos no Brasil. GARCÍA DE ENTERRÍA, aliás, ostenta uma das mais importantes contribuições teóricas europeias à construção de uma hermenêutica constitucional vinculada à efetividade das normas, na obra La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, 3ª ed., Civitas, Madrid, 1983, sendo a primeira edição datada de 1981, logo após o advento da Constituição espanhola de 1978, além de haver colaborado com o então Senador Lorenzo MARTIN-RETORTILLO à confecção do art.9.3 da Constituição espanhola, que trata do princípio de interdição à arbitrariedade dos Poderes Públicos.

¹² Autores como Derry ORMON e Elke LÖFFLER, A nova gerência pública, in Revista do Serviço Público, Editora Escola Nacional do Serviço Público, ano 50, número 02, abril-junho de 1999, Brasília, p.66 e ss, manejam a idéia básica de que o conceito de nova gerência, ou gestão pública, colabora para uma visão mais econômica e gerencial da Administração Pública. Tal movimento tem suas raízes mais diretas nos anos 80, na realidade norte-americana. Antes de mais nada, a nova gerência é uma resposta racional a novos tipos de pressão enfrentada pelos governos. Trata-se, pois, de uma questão eminentemente pragmática. É nesse contexto que se inserem significativas mudanças como as novas relações de trabalho, os contratos por desempenho, os deslocamentos de poder, os novos métodos de gerenciamento de pessoal, os processos competitivos, os controles de resultados, entre outros. Sem embargo, os autores não deixam de visualizar que nesses novos modelos aparecem, não raro, dificuldades para estabelecer responsabilidades ou fixar regramentos éticos, as escolhas e eleições de políticas e instrumentos das políticas públicas, tudo a demandar cautelas, eis que traduzem preocupações persistentes. Daí a importância dos pré-requisitos para implantar a chamada nova gerência pública. Em geral, a experiência demonstra que a aplicação integral de métodos de nova gerência pública em sistemas de administração ainda imaturos não é desejável, sobretudo em função da ausência de resultados positivos e também pelo surgimento de disfunções provocadas por essa espécie de reformas. Seriam demasiado altos os custos resultantes dos problemas de coordenação e do aumento da instabilidade (p.85).

¹³ Joan Prats CATALÁ, Derecho y management en las Administraciones Públicas, in Lecturas de Gestión Pública, Ministério de Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996, p.186, enfatiza a crise do Direito Administrativo frente aos novos paradigmas emergentes, eis que as técnicas corporativas de gestão e gerenciamento vão se incorporando ao universo desse ramo jurídico, o qual, no entanto, está programado para servir a outro modelo de Estado. Exemplificando o problema,

A proliferação de instrumentos peculiares à iniciativa privada, a busca incessante da economia, eficácia e eficiência, a inserção de inéditas figuras contratuais ou de parcerias entre o público e o privado, tudo recomenda uma roupagem mais adequada àqueles que estão incumbidos de tomar decisões no setor público. Essa roupagem há de trazer consigo novas prerrogativas, atribuições e deveres, sem falar nos requisitos posicionais.

O gestor, ao contrário do clássico administrador, goza de maior liberdade, preocupa-se com resultados e nem sempre será um funcionário público. A legalidade, para esse sujeito, joga um papel mais restrito, porquanto balizada pela economicidade, pela eficiência e outros princípios igualmente importantes que orientam finalisticamente os atores do cenário político-administrativo. A legalidade é uma condição necessária, porém insuficiente para a boa gestão. Mais do que isso, há muitas legalidades possíveis no universo de escolhas dos gestores públicos.

Do gestor público se exigem resultados, sem desprezo pela ética institucional. Se é verdade que sua liberdade é maior do que aquela tradicionalmente outorgada aos administradores, desburocratizando-se, modo crescente, suas atividades, também é certo que suas responsabilidades aumentam, tanto no plano político, quanto no plano jurídico, ao menos em tese.

O gestor pode ser o agente político que goza de autonomias funcionais para o desempenho de suas atribuições administrativas, dentro de padrões mais amplos de discricionariedade, como pode ser alguém contratado pelo setor público para implementar políticas públicas, ou pessoas concursadas com posições de alta responsabilidade.

O administrador estava acostumado a atuar verticalmente, na estrutura burocrática, com instrumentos puramente formais e normativos, obedecendo à lógica hierárquica. Seu âmbito de atuação era restrito aos domínios organizacionais onde inserido. O gestor, inserido num universo complexo e globalizado, atua mais horizontalmente, porque sabe da dependência que ostenta em relação à sua equipe

o autor sublinha o tema da discricionariedade administrativa. Em matéria de gestão, a discricionariedade é vista como uma oportunidade para trabalhar com eficácia. No campo da administração weberiana, a discricionariedade poderia ser vista ora como fonte de arbítrio e ausência de limites, ora como algo a ser constantemente controlado e reduzido por decisões de outras instituições. "Desde el management, el Derecho Administrativo es percibido como factor freno o bloqueo de los procesos de racionalización gerencial". Essa crise tende a ser atenuada, ou resolvida, na medida em que tanto as regras e princípios do management quanto as do clássico Direito Administrativo forem submetendo-se a um recíproco processo de adaptação e mudanças. Resulta claro que o âmbito estritamente privado de negócios, quando se trate de proteção a interesses gerais ou difusos, tende a submeter-se a pautas cada vez mais estreitas de regulação. Nessa medida, há uma crescente processualização dessas relações, embora travadas nos domínios privados das organizações empresariais. Tal constatação nos remete ao fato de que as mudanças na gestão atingem também as modernas técnicas organizativas empregadas no setor privado. Isso porque, em boa parte, há uma aproximação cada vez maior entre os chamados 1º, 2º e 3º setores, o que se reflete nas regras e princípios que presidem a boa gestão. De qualquer sorte, ao Direito Administrativo compete adaptar-se aos novos tempos, com regras e princípios compatíveis, buscando maximizar os processos tendentes à busca de eficácia no setor público, sem abdicar da transparência e dos controles anti-corrupção.

de trabalho, para obtenção de resultados.

Se o administrador deveria preocupar-se com o processo formal de tomada de decisões, relaxando quanto ao tema dos resultados, o gestor, diferentemente, está primordialmente voltado à consecução de objetivos e metas, o que o obriga a manejar instrumentos de negociação e persuasão, muito mais do que os instrumentos meramente formais de imposição da vontade unilateral. O processo de tomada da decisão é instrumental, assumindo importância secundária, embora ainda relevante. O planejamento estratégico, este sim, assume uma dimensão processual decisiva, não sendo um mero luxo de administradores sofisticados.

Interessante notar que o gestor pode e deve ser técnico, visualizando o planejamento de suas atividades e objetivos num patamar superior às questões político-partidárias, ao passo que o administrador costumava ser tão neutro ou político quanto os atores do processo legislativo, na medida em que era um mecânico cumpridor das regras.

Aqui, cumpre notar que o gestor é técnico e ao mesmo tempo político, porque vinculado às políticas públicas. Na clássica estrutura administrativa, seria possível diferenciar mais claramente o político e o técnico, figuras absolutamente distintas e divididas. O administrador seria o técnico, ao tempo em que o político seria responsável apenas pelas diretrizes e linhas mestras, desenhando as políticas públicas. Diluía-se a responsabilidade de técnicos e políticos, ao passo que o contemporâneo gestor assume por inteiro tal responsabilidade.

A diferença entre administrar e gerir pode ser de grau. Num caso, ficamos centrados em paradigmas que, se ainda existem, não persistem válidos de modo genérico e global. Noutro, mergulhamos definitivamente no campo da pós-modernidade, com intensa cobrança por qualidade e responsabilidade pelo atingimento das metas, numa ótica de ações planejadas e comprometidas com mudanças.

O Brasil é um país que conta com gestores ou administradores públicos, em sua maioria? Que caminho estamos trilhando?

II. QUAIS OS RUMOS DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA?

A questão a saber é se a Gestão Pública brasileira efetivamente trilha o caminho conceitual que lhe seria próprio ou se está mais para uma Administração Pública clássica. Há que se perquirir sobre os rumos da Gestão Pública nacional, até mesmo porque resulta possível cogitar da hipótese de que não tenhamos ingressado totalmente na administração tipicamente weberiana, com parâmetros técnicos e domínio plenamente legal, considerando os indícios de estruturas e cultura patrimonialista e clientelista.

Não se pode ter dúvidas de que novos instrumentos vêm surgindo no cenário nacional. Temos Agências Reguladoras, desde a década de 90, com amplos poderes, não obstante reiteradas tentativas de cortes nessas entidades. Vivenciamos a proliferação de organizações não governamentais, com o crescimento do chamado Terceiro Setor, manejando princípios e regras antes restritas aos entes estatais. O discurso de busca de resultados, planejamento estratégico, economicidade, eficiência e eficácia, vem contaminando todas as instituições públicas, as quais aprofundam o intercâmbio com a iniciativa privada e com as entidades públicas não estatais. Trata-se de um discurso que ultrapassa barreiras ideológicas¹⁴, alcançando governos distintos¹⁵.

Nunca se debateu tanto o tema da produtividade no setor público, bem assim a questão da qualidade dos processos e decisões, bastando vislumbrar a quantidade de congressos, seminários, cursos, palestras que se multiplicam em todas as partes¹⁶.

¹⁴ Sobre o processo de reforma da Administração Pública brasileira, que tem continuidade, em grande medida, no governo do Presidente LULA, vale consultar o trabalho de Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil, in Revista do Serviço Público, ano 49, I, janeiro/março de 1998, pp.05 e ss. O autor acena para o suposto retrocesso que teria representado a Carta Magna de 1988, com sua vocação burocratizante e centralizadora, contraditória com regras e princípios antes consagrados no sistema, mormente a partir do Decreto-lei 200/67. Esse Decreto é considerado pelo autor como o primeiro momento da Administração gerencial no Brasil. Observe-se que um dos importantes teóricos cujo pensamento resulta manejado e corroborado no trabalho aqui em foco é o de Tarso GENRO, quando defende a existência e o fortalecimento da nova esfera pública não estatal, com profundo impacto no Direito Público. Aliás, o diagnóstico da crise do sistema previdenciário, na perspectiva do autor, muito se assemelha, para não dizer que se identifica, com o substrato valorativo que culminou na reforma previdenciária levada a efeito no governo Lula. Quer-se colocar de manifesto que existem muitas proximidades nos discursos dos governantes, independentemente dos partidos políticos, quando se trata de implementar ou defender reformas na Administração Pública. Do mesmo autor, consulte-se Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano, Revista do Serviço Público, ed. Escola Nacional do Serviço Público, ano 52, número I, jan-mar de 2001, Brasília, pp.05 e ss. Nessa mesma linha, não se pode deixar de referir o pensamento de Paulo MODESTO, Notas para um debate sobre o princípio da eficiência, in Revista Trimestral de Direito Público, 31/2000, Malheiros editores, SP, p.47 e seguintes, quando pondera que o ideal de eficiência se incorpora à legalidade, numa perspectiva material. Trata-se de um princípio que não tem matizes ideológicos, até mesmo porque vinha sendo trabalhado já antes da Constituição de 1988 e, portanto, da Emenda 19/98, como condicionante dos deveres públicos. O autor alerta para a necessidade de uma Administração Pública mais aberta às negociações e processos horizontalizados de decisão, evitando os instrumentos puramente normativos, sancionadores e hierárquicos que caracterizaram outros tempos.

¹⁵ O Governo Federal apresenta suas propostas em termos (substanciais) de reforma da Administração Pública no site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: <http://www.planejamento.gov.br>. A busca ou a preocupação com pautas de eficácia é evidente. Entre os propósitos governamentais, destaca-se: a) implementação de um modelo de desenvolvimento equitativo e com inclusão social; b) redução do déficit institucional; e c) políticas públicas eficientes, transparentes e participativas. A chamada boa gestão pública é um daqueles famosos assuntos de Estado, não apenas de Governo. Consulte-se o plano de Gestão (http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/gestao_publica_para_uma_brasil_de_todos.pdf) do Governo LULA.

¹⁶ Há uma gama enorme de congressos e eventos envolvendo assuntos relacionados à Nova Gestão Pública. Consultem-se os seguintes sites: www.egeponline.com, www.enap.gov.br, www.clad.org.ve, www.inap.gov.ar, <http://www.unpan.org> e www.iglom.iteso.mx. No temário dos principais eventos europeus e latinoamericanos sobre Gestão Pública, constam alguns dos seguintes

É verdade que setores público e privado seguem distintos, em muitos de seus paradigmas. Porém, inegavelmente, há uma aproximação, porque tanto o setor privado tende a incorporar certas normativas oriundas do espaço tradicionalmente estatal, como é o caso das regras éticas, quanto o setor público tende a preocupar-se com a pauta originariamente privativa da iniciativa privada, tal como ocorre relativamente à produtividade.

É curioso notar que, independentemente do partido político que esteja a governar a Nação, a Gestão Pública brasileira tende a orientar-se por parâmetros teóricos de qualidade, produtividade e controle de resultados. Essa é uma realidade que se impõe por força de políticas internacionais¹⁷ e, por tal razão, esse tende a ser o discurso oficial de qualquer Governo. Trata-se de um processo formal de legitimação do poder político na tomada de decisões.

III. OS NOVOS PARADIGMAS E SUA DENSIDADE OPERACIONAL: PARA ONDE CAMINHAMOS?

O que realmente interessa saber, enfim, é se os novos paradigmas de qualidade, eficácia, eficiência, produtividade, liberdade e responsabilidade na tomada de decisões, são elementos de uma postura apenas formal, constituindo uma legitimação processual do discurso político, ou se, ao revés, estamos diante de pilares de uma nova ação pública, traduzida na praxe das instituições, nas regras, princípios e concretas decisões dos gestores.

Trata-se de uma indagação que não é teórica, mas pragmática. A impressão que se tem, ainda que superficial, no Brasil e na América Latina como todo, é que a

temas, todos denunciando a atual pauta de preocupações de especialistas: Gestão do Conhecimento, Reforma do Estado, Reconstrução do Estado, Capacitação por Competências, Gestão Centrada na Eficiência e na Qualidade, dentre outros.

¹⁷ Sobre a necessidade de qualidade no setor público, observe-se o que diz o Banco Mundial, quando refere uma de suas funções primordiais: “Um dos papéis fundamentais do Banco é ajudar os governos a trabalhar melhor em nossos países clientes. Os objetivos do grupo do Setor Público são baseados na visão de que o Banco deve concentrar seus esforços em construir eficientes e responsáveis instituições públicas - em vez de simplesmente conceder conselhos discretos sobre diretrizes. Uma grande lição (...) é a de que boas diretrizes não são suficientes – que o banco não pode deixar-se olhar para o outro lado quando um país é profundamente infestado por instituições públicas disfuncionais que limitam responsabilidade, determinam regras perversas para o jogo, e são incapazes de desenvolvimento sustentável. Dois objetivos principais do Grupo do Setor Público são: 1. Reforçar e aprofundar o trabalho do Banco na reforma institucional do setor público, e modelar e ajudar a implementar estratégias anticorrupção.”. Disponível em <http://www1.worldbank.org/publicsector/overview.htm#7>. Acesso em 05/04/2004. Também o Fundo Monetário Internacional recomenda padrões de qualidade e excelência no setor público, principalmente no que tange à “sustentabilidade financeira”, verbis: “Dada a importância da sustentabilidade para os diversos aspectos do trabalho do fundo, já existe uma série de instrumentos em uso para avaliá-la. Em geral, três aspectos da sustentabilidade são analisados no decorrer do trabalho do Fundo: sustentabilidade externa global, sustentabilidade fiscal e sustentabilidade do setor financeiro”. Timothy GEITHNER, Avaliação de Sustentabilidade. Preparado pelo Departamento de Elaboração e Exame de Políticas em consulta com os Departamentos de Assuntos Monetários e Cambiais, Jurídico de Mercados Internacionais de Capitais e de Pesquisa. Fundo Monetário Internacional, Washington DC., 28 de maio de 2002. Disponível em http://www.sefaz.ap.gov.br/cursos_de_financas/data/pdf/P-8.pdf. Data de acesso: 05/04/2004.

chamada Nova Gestão Pública está mais no papel do que na realidade dos cidadãos¹⁸. Resultaria necessário estimular pesquisas de campo, análises comparativas, estatísticas, métodos de controles dos novos paradigmas no setor público brasileiro. Eis aqui o universo ideal para os trabalhos científicos multidisciplinares. Como está a qualidade de nossa gestão pública?¹⁹

Uma indagação que poderia parecer útil, já no plano dos governos municipais, estaduais e federal, é a seguinte: quantas e quais Secretarias ou Ministérios contam com quadros próprios de servidores concursados, dentro de processos legítimos, transparentes e controlados, de molde a dar estabilidade e continuidade às políticas públicas de qualidade, independentemente dos partidos políticos de plantão? Não se está a apregoar a ingênua idéia de abandonar cargos de confiança no setor público. O que se está a dizer é que, em geral, é necessário combinar cargos em confiança com cargos concursados²⁰, de modo que se torne possível pensar em estratégias de longo prazo no setor público. Estaríamos em tempos primitivos se aceitássemos passivamente que a troca de Governo haveria de implicar a troca de toda uma máquina administrativa. Aliás, estaríamos num momento anterior ao estágio da administração burocrática, racional e juridicamente vinculada, se acatássemos uma realidade administrativa em que os órgãos públicos fossem compostos majoritariamente por cargos em confiança, sem critérios objetivos de escolha.

Diga-se que o estágio weberiano de uma Administração Pública burocraticamente estável é um dos pressupostos para avançarmos rumo à Gestão Pública contemporânea. Se quisermos partir para um projeto de pós-modernidade

¹⁸ Repare-se na perspectiva latino-americana de Francisco Longo MARTINEZ e Koldo Echebarria ARIZNABARRETA, *La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del Gobierno: experiencias latinoamericanas*, Banco Interamericano de Desarrollo, novembro de 2000. Disponível em www.iadb.org/sds/doc/sgc-estudioCLAD.pdf. Acesso em 18/03/2004. Os autores enfatizam as múltiplas formas de abordagem da chamada Nova Gestão Pública. A perspectiva gerencial é apenas uma das importantes facetas. Em realidade, dentro do que se poderia conceituar como Nova Gestão Pública, podem caber variadas técnicas de gestão e modelos, a saber, dentre outros, os modelos com ênfase na eficiência, nos contratos ou nos serviços. Há muitos subsistemas de gestão possíveis. A importância da criação de mecanismos de avaliação e prestação de contas (das políticas públicas), na América Latina, é evidente. Da mesma forma, a racionalização dos procedimentos administrativos, a incessante busca de qualidade dos serviços públicos, a melhora da gestão dos recursos humanos (profissionalização dos empregos públicos, melhora dos instrumentos de gestão das pessoas) são, juntamente com a descentralização e participação dos cidadãos, fatores imprescindíveis a qualquer reforma que pretenda implantar modelos de Nova Gestão Pública. Daí que, no contexto latinoamericano, a Nova Gestão Pública, por evoluir no plano normativo, porém carecer, não raro, de respaldo político, pode considerar-se ao mesmo tempo uma realidade e ficção. Há que se considerar os fatores culturais, políticos, de interesses e institucionais. Resulta necessário efetuar, promover e implementar as transformações indispensáveis ao processo de implantação de modelos de Nova Gestão Pública, fazendo com que o discurso saia do papel e dos textos diretamente rumo à realidade institucional e política.

¹⁹ Sobre programas de qualidades, veja-se a importantíssima iniciativa do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade – PGQP, o qual pode ser acessado no endereço <http://www.portalqualidade.com/programas/pgqp/index.asp>

²⁰ Não se pode seguir ignorando o que determina a Constituição Federal sobre os cargos concursados e em confiança nas Administrações Públicas. Leiam-se os arts. 28, §1º, 37, inciso II, III, IV, e V; 41, caput; 93, inciso I; 96, inciso I, alínea e); 127, §2º; 129, §3º; 131, §2º, 169, §3º, inciso I, todos da Magna Carta.

sem os pressupostos teóricos de incorporação de um estágio político necessário, corremos o risco de queimar etapas indispensáveis, tornando-nos reféns da demagogia e da palavra vazia. Falar em eficiência, qualidade, e todos os demais pilares da boa gestão pública, sem antes passarmos pela consolidação de uma máquina administrativa estável e bem estruturada, é, no mínimo, incorrer num intolerável equívoco discursivo²¹.

Outro ponto necessário, na reflexão aqui proposta, diz respeito ao controle do nepotismo, em sentido *lato*, dentro do setor público²². Isso implica considerar o problema dos critérios nas nomeações dos cargos em confiança. É certo que os parâmetros de um concurso público poderiam aplicar-se, em larga escala, para muitos tipos de contratações em confiança. O que não se pode aceitar é que a máquina administrativa, longe dos requisitos de qualidade e produtividade, seja preenchida como instrumento de troca de favores de qualquer espécie. Admite-se que o governante tenha sua equipe ou núcleo de confiança ou, vamos lá, até mesmo certos níveis de pessoalização no preenchimento dos cargos públicos. Mas há cargos que, mesmo sendo em confiança, são sobretudo técnicos, devendo ser técnicos os critérios para seu preenchimento. Superar esse estágio seria necessário. Como é preenchida a máquina pública brasileira, como um todo? Seria importante um diagnóstico preciso e certo sobre esse tópico.

A questão do controle de resultados e de metas, no setor público, é outro tema instigante. Em que medida são valorizados os técnicos e os méritos nas instituições públicas brasileiras? Seria interessante fomentar pesquisas comparativas sobre os critérios de merecimento nas carreiras públicas, bem assim a efetiva obediência às regras estruturantes do mérito dos agentes públicos. Haveria que se incluir, nessa

²¹ Sobre as novas tendências de modernização do Estado, leia-se também o escrito de Carolina TOHÁ e Ricardo SOLARI, A modernização do Estado e a gerência pública, Revista do Serviço Público, ed. Escola Nacional do Serviço Público, ano 48, número 03, set-dez de 1997, pp.84 e ss, Brasília. Os autores apontam, dentre outros problemas, o fato de que o maior grau de autonomia e flexibilidade da gerência em relação aos burocratas tradicionais pode apresentar sérios riscos de corrupção e de indiferença em relação à vocação de serviço público, em caso de não estar acompanhado por medidas adicionais de gestão e de fortalecimento institucional (p.100).

²² Há algumas regras esparsas na Administração Pública brasileira sobre nepotismo. Confirmam-se o art. 44, caput, do Decreto Lei nº 1.202/39; art. 117, inciso VIII, da Lei nº 8.112/90; arts. 355, § 7º e 357, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal; art. 326 do Regimento Interno do Tribunal Regional Federal da 4ª Região; art. 110, inciso IV, parágrafo único, da Lei nº 8443/92; art. 10, caput, da Lei 4.911/96; o art. 4º, parágrafo único, da Lei Estadual nº 7.451, de 1º de julho de 1991, que criou cargos no quadro do Tribunal de Justiça de São Paulo; art. 20, § 5º, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, com a redação determinada pela Emenda nº 12/95; e art. 25, caput, da Lei Estadual nº 3.899/02, que dispôs sobre o quadro permanente de serviços auxiliares do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Apesar do crescente tratamento legal da matéria, não se contemplam todas suas modalidades de favorecimento indevido de pessoas no interior das Administrações Públicas. Por exemplo, quando se proíbe a contratação de parentes dentro de uma Instituição, não raro permanece aberta a porta para “troca de parentes” entre servidores de Instituições distintas. De outro lado, o problema dos parentes é apenas uma parte dessa complexa realidade, que pode envolver pessoas companheiras, amigos íntimos, ou parcerias de partidos políticos. Não se pode olvidar que, de outro lado, há também a ótica de quem se vê barrado de ingressar no setor público, por ostentar alguma espécie de vínculo com servidores. Daí a importância de valorizar os concursos públicos, as funções gratificadas elevadas, e os critérios objetivos para preenchimento de cargos em confiança.

pesquisa, não apenas as tradicionais carreiras de fiscais e policiais, mas também as clássicas carreiras da Magistratura e do Ministério Público, além de outras julgadas relevantes. Não se esqueça que uma correta e séria avaliação dos méritos é o ponto de partida para uma adequada motivação ao trabalho competente.

Frise-se, nesse passo, a necessidade de uma reflexão sobre o papel das corregedorias ou outros órgãos de controle no setor público, de modo a visualizar se está ocorrendo uma análise crítica, justa e sólida sobre a qualidade dos serviços públicos em nosso País. O que os órgãos de controle e fiscalização estão fazendo em termos de cobrança de resultados? Dependendo dos modelos funcionais e organizacionais dos controladores, teremos um plausível termômetro da qualidade dos controlados. É claro que isso não implica uma análise puramente jurídica, mas também e sobretudo de estruturas funcionalmente eficazes.

A qualidade do setor público passa pela cobrança da sociedade. Temos uma sociedade devidamente informada e formada em suas opiniões, considerando o papel dos meios de comunicação social? Essa é uma indagação relevante. Qual o nível de relacionamento que os Governos mantêm com os meios de comunicação? Existe pluralidade qualitativa de notícias? Existe independência da mídia em relação aos Governos? Como é a realidade nacional, nos Estados ou nos Municípios? Trata-se de uma linha de reflexões que culmina numa ampla redefinição dos meios de comunicação social enquanto órgãos da sociedade, e não de empresários, destinados a prestar serviços públicos. Os empresários são os titulares, espécies de “concessionários”, dos meios cujas finalidades resultam tipicamente públicas. Daí a importância de uma regulação desse mercado das informações, de forma que se respeite a liberdade dos profissionais e os direitos da coletividade. A transparência nas relações entre Poderes Públicos e mídia é um imperativo ético indispensável à construção de um setor público mais qualificado.

Para que possamos trabalhar corretamente com os novos paradigmas de gestores ágeis, eficientes e comprometidos com resultados, temos que construir, como substrato, uma máquina administrativa estável, aparelhada, qualificada, técnica. É claro que a consolidação desse suporte administrativo possivelmente demande estratégias de médio e longo prazos, não apenas com reformas pontuais, mas também estruturais, na valorização daqueles que estão a serviço dos administradores e gestores públicos. Diga-se que esse processo seria, repita-se, um estágio a ser incorporado, desde a tradição tipicamente weberiana, à Nova Gestão Pública.

Importante que os legisladores e governantes tenham consciência de que ao discurso legitimador de eficiência, economicidade, qualidade, há de corresponder uma *praxis* coerente e vinculada às metas pactuadas com a sociedade. E é necessário destacar que o papel da sociedade civil é vital na construção e consolidação de um novo perfil de Estado e de gestores, a partir dos democráticos esquemas de controles e prestação de contas à sociedade.

Não se olvide, nesse contexto, que a ausência dos básicos pressupostos relacionados à máquina administrativa parcialmente estável, tecnicamente bem posicionada, controlada e democrática, conduz a dificuldades imensas nas parcerias

entre os setores público e privado. Daí a idéia de que os institutos decorrentes das recentes modificações no cenário público nacional, tais como as novas concessões, terceirizações, parcerias, privatizações, flexibilizações e regramentos comuns aos Primeiro, Segundo e Terceiro setores, todos esbarram, ou podem esbarrar, nas históricas dificuldades estruturais da máquina administrativa, porque dela dependem, em grande medida, para cumprir seus objetivos. Isso não significa, por certo, que se devam abandonar tais fórmulas. Antes pelo contrário, deve-se usá-las em conjunto com o fortalecimento da máquina pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Estas reflexões não constituem propriamente uma abordagem de problemas jurídicos, com altas controvérsias hermenêuticas. É verdade que a boa Gestão Pública envolve uma teia de relações jurídicas derivadas da Magna Carta, passando por todo um sólido conjunto de dispositivos legais federais, estaduais e municipais²³. O certo, no entanto, é que o problema da efetividade desses e de outros semelhantes dispositivos não é, obviamente, apenas de ordem normativa ou de interpretação²⁴.

²³ Nos Estados, por força dos arts. 24, caput e incisos, e 25, § 1º, da Carta Magna, há fartas competências para legislar em matérias de Direito Administrativo, sobretudo no tocante à boa gestão pública, o que se aplica igualmente aos Municípios. Não se pode olvidar da previsão de normas de Direito Administrativo, vinculando os gestores à busca de resultados, nos seguintes diplomas estaduais, dentre outros: na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, art. 19, caput e incisos; art. 71, §5º; art. 98, caput, e art. 125, caput.; na Constituição do Estado de São Paulo, art. 111, caput e art. 122, caput; na Constituição do Estado do Paraná, art. 27, caput e incisos; art. 49, caput; e art. 78, inciso II; na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 77, caput e incisos, e art. 129, inciso II; na Constituição do Estado de Minas Gerais, art. 13, caput e incisos; art. 40, inciso I; art. 81, inciso II; art. 134, § 1º, inciso VI. Especificamente em matéria de eficiência, eficácia ou economicidade, consultem-se os seguintes dispositivos: arts. 37, caput; 70, caput; 74, caput, inciso II; 144, caput, § 7º; 173, caput, § 5º, todos da Constituição Federal. Os principais diplomas legais federais, em matéria de gestão pública, são, entre muitos outros, os seguintes: Lei nº 8027/90 (Servidores Públicos), Lei nº 8.666/93 (Licitações), Lei nº 8.429/92 (Improbidade Administrativa), Lei nº 8987/95 (Concessão de Serviços Públicos), Lei 9784/99 (Processo Administrativo). Não se olvide de toda a legislação federal sobre Agências Reguladoras e outros institutos relacionados à gestão pública. Há uma farta legislação estadual e municipal sobre o tema.

²⁴ João PROENÇA, Uma reforma necessária: diálogo ou imposição?, in 1º Congresso Nacional da Administração Pública: Os Vectors de Mudança, em importante Congresso Nacional da Administração Pública, em Lisboa, novembro de 2003, fez críticas e observações aos ataques constantes a que vem sendo submetido o modelo burocrático de Administração Pública, ressaltando que muitos desses ataques seriam simplesmente injustificados, embora numerosos aspectos de mudança merecessem destaque na pauta das reformas administrativas. O autor aponta a necessidade de as mudanças não ficarem apenas no papel – mudam-se as leis, para que nada mude, eis uma regra comum -, de tal sorte que se procedam alterações fundadas na necessidade, viabilidade e efetiva transformação da realidade. O autor aproveita para sinalizar ao menos 07 (sete) áreas decisivas para uma correta reforma da Administração Pública portuguesa: (a) melhoria da gestão, apostando-se na competência e responsabilização dos dirigentes, na base de uma gestão por objetivos, avançando-se, igualmente, na descentralização e profissionalização (ampliando os cargos concursados); (b) estabilização da Administração Pública, de modo que fique independente de quem a governa, tornando-se mais pessoal e menos marcada pela fisionomia do governante de plantão; (c) estabilidade não deve significar rigidez, havendo que estabelecer um quadro de adaptação às mudanças, o que não significa a possibilidade de uma permanente alteração da organização interna dos serviços, em função de critérios pessoais ou para satisfação de clientelas. Pergunta o autor: há alguma empresa que resista a alterações constantes de sua organização interna? (d) Uma

Embora possam o Ministério Público, o Judiciário, os Tribunais de Contas e outras instituições desempenhar um relevante papel fiscalizador, cobrando a plena observância da ordem jurídica por parte dos administradores públicos, não se pode ignorar que uma Gestão Pública contemporânea vinculada a parâmetros de qualidade e eficácia depende, primordialmente, da vontade política e da capacidade administrativa dos gestores²⁵.

Tampouco se pode ignorar que nenhum Juiz ou Tribunal, num pedaço de papel, tem a fórmula mágica para produzir recursos materiais ou humanos, de molde a qualificar todo o setor público, porque estamos diante de um problema de dimensões mais políticas do que jurídicas.

Nada impede, por óbvio, que as instituições competentes atuem como indutoras de políticas públicas, inclusive através de decisões judiciais ou compromissos de ajustamento de conduta, mas a atuação crescente do Ministério Público e Judiciário sinaliza dificuldades evidentes e responsabilidades específicas daqueles que detém competências administrativas e políticas.

O certo é que a judicialização das políticas públicas, longe de representar um saudável avanço do Estado Democrático de Direito, traduz uma última e desesperada reação social, esta sim produto de conquistas históricas, através de mecanismos institucionais de pressão, contra a omissão dos governantes e gestores públicos. O pior é que essa reação poderá cobrar seu preço, através da crescente politização dos

Administração de excelência, organizada para servir Governos, quaisquer que eles sejam; (e) aposta firme na formação de pessoas, com planos anuais e plurianuais, reforçadas as políticas de longo prazo; (f) mobilidade funcional e entre organismos, situando-se os trabalhadores em função de necessidades a satisfazer, não apenas por meios coercitivos, mas sobretudo por normas premiais; (g) avaliar e motivar os servidores públicos, com seu franco envolvimento participativo, porque nenhuma reforma prospera se for contra os servidores, sendo que a motivação passa também por recompensar o mérito e punir o desinteresse ou falta de mérito; (h) fortalecimento de uma cultura de Administração Pública, assente nos valores do serviço público, na competência, integridade e imparcialidade administrativa.

²⁵ É certo que a Nova Gestão Pública, ou o chamado gerencialismo, pode apresentar sérias dificuldades de implantação numa cultura fortemente dominada pela burocracia patológica, pelo imobilismo administrativo, pelo patrimonialismo e pela ausência de controles sobre os servidores e serviços públicos. Porém, a agenda gerencial, como notou Owen E. HUGHES, *La nueva gestión pública*, in *Lecturas de Gestión Pública*, Ministério de Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996, p.130, é bastante simples e direta. Aos governos compete gerenciar recursos escassos para implementar programas públicos, sendo natural que se busque eficiência e eficácia nos resultados. As técnicas corporativas podem ser úteis, distribuindo melhor as competências. Os indicadores serão, de igual modo, necessários. As mudanças nas formas de seleção dos empregados, com maior flexibilidade, permitirão um maior controle de qualidade. Se tais premissas se revelassem incorretas, na prática, o certo é que dificilmente o modelo anterior daria conta do problema e, por isso mesmo, não haveria retorno a esse modelo. Daí a inevitabilidade do processo de mudanças. Serão necessários, cada vez mais, administradores ou gestores criativos, dinâmicos, eficazes, aptos a lograr parcerias proveitosas ao setor público, inclusive, e muito especialmente, junto à iniciativa privada. Porém, o autor sinala que esse novo modelo certamente não cumprirá todas as suas promessas. Além disso, há que se observar se as melhores partes do modelo anterior (profissionalismo, imparcialidade, elevados critérios éticos, combate à corrupção) permanecerão intactas no universo da Nova Gestão Pública, porque a evolução de um modelo a outro, acrescento, não pode prescindir da incorporação das conquistas anteriores, sob pena de não estarmos diante de um processo evolutivo, mas sim de retrocessos inaceitáveis.

órgãos fiscalizadores, com sua participação ativa na formulação e implementação de políticas públicas originariamente de competência do Poder Executivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- LOPEZ, Andréa La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. Série I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, documento número 68, INAP – Instituto Nacional de Administración Pública, Argentina, 2003 Disponível em <http://www.inap.gov.ar/publicaciones/docs/reforma/ngpfinal.PDF>. Acesso em 19/03/2004;
- TOHÁ, Carolina e SOLARI, Ricardo, A modernização do Estado e a gerência pública, Revista do Serviço Público, ed. Escola Nacional do Serviço Público, ano 48, número 03, set-dez de 1997
- HOOD, Christopher e JACKSON, Michael, La argumentación administrativa, 1997, Fondo de Cultura Económica, Mexico D.F
- ORMON, Derry e LÖFFLER, Elke, A nova gerência pública, in Revista do Serviço Público, Editora Escola Nacional do Serviço Público, ano 50, número 02, abril-junho de 1999, Brasília
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, Curso de Direito Administrativo, 12ª edição, totalmente revista, ampliada e atualizada, ed. Forense, RJ, 2001.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo e RAMÓN-FERNÁNDEZ, Tomás, Curso de Derecho Administrativo, Tomo I (11ª edição) e Tomo II (8ª edição), ed.Civitas, Madrid, 2002,
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional, 3ª ed., Civitas, Madrid, 1983,
- MARTINEZ, Francisco Longo e ARIZNABARRETA, Koldo Echebarria, La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del Gobierno: experiencias latinoamericanas, in Banco Interamericano de Desarrollo, novembro de 2000 Disponível em www.iadb.org/sds/doc/sgc-estudioCLAD.pdf . Acesso em 18/03/2004
- ESTRADA, Francisco Moyado, Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Lisboa, Portugal, 2002. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043302.pdf>. Acesso em 22/03/2004 .
- MILESKI, Helio Saul, O controle da gestão pública, ed. RT, SP, 2003
- CATALÁ, Joan Prats, Derecho y management en las Administraciones Públicas, in Lecturas de Gestión Pública, Ministério de Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996
- PROENÇA, João, Uma reforma necessária – diálogo ou imposição? Palestra apresentada no 1º Congresso Nacional da Administração Pública: Os Vetores de Mudança. Lisboa: 10 de novembro de 2003. Disponível em www.ugt.pt/SG_10_11_2003.pdf . Acesso em 18/03/2004
- KAUFFMAN, G., Can Skinner define a problem?, The Behavioral and Brain Sciences, 7, 599, 1984
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil, in Revista do Serviço Público, ano 49, I, janeiro/março de 1998. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano, Revista do Serviço Público, ed. Escola Nacional do Serviço Público, ano 52, número I, jan-mar de 2001, Brasília

- MAYER, Otto, Derecho Administrativo Alemán, Depalma editores, Tomo I, 2ª ed., 1982, edição da tradução francesa de 1904
- E. HUGHES, Owen, La nueva gestión pública, in Lecturas de Gestión Pública, Ministério de Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996, p.130
- MODESTO, Paulo, Notas para um debate sobre o princípio da eficiência, in Revista Trimestral de Direito Público, 31/2000, Malheiros editores, SP,
- BRUGUÉ, Quim e SUBIRATS, Joan, Lecturas de Gestión Pública, Ministério de Administraciones Públicas, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996
- CIRNE LIMA, Ruy, Princípios de Direito Administrativo, ed.RT, SP, 6ª edição, 1987.
- FAGUNDES, Seabra, O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, ed.Revista Forense, RJ, 1957,
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão, Tratado de Direito Administrativo, v.1, 3ª ed., 1955, ed. Livraria Freitas Bastos, SP
- GEITHNER, Timothy, Avaliação de Sustentabilidade. Preparado pelo Departamento de Elaboração e Exame de Políticas em consulta com os Departamentos de Assuntos Monetários e Cambiais, Jurídico de Mercados Internacionais de Capitais e de Pesquisa. Fundo Monetário Internacional, Washington DC., 28 de maio de 2002. Disponível em http://www.sefaz.ap.gov.br/curso_de_financas/data/pdf/P-8.pdf. Data de acesso: 05/04/2004.
- DOVONON, Valentin K.. Methodes de la nouvelle gestion publique: responsabilite, accessibilite, productivite, resultat et clients, etc.. CAFRAD - Centre africain de formation et de recherche administratives pour le développement, Tanger, Marrocos:2001. Disponível em <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan002329.pdf> . Acesso em 15/03/2004

Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):

OSÓRIO, Fabio Medina. Novos Rumos da Gestão Pública Brasileira: dificuldades teóricas ou operacionais?, **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n.º. 1, março/abril/maio, 2005. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

Obs. Substituir x por dados da data de acesso ao site **direitodoestado.com.br**

Publicação Impressa:

Informação não disponível