

## INTRODUÇÃO

Abordar a temática da *gestão pública* no Brasil significa percorrer um caminho traçado por idéias, imaginários, temores e esperanças, enfim, um percurso repleto de representações que antecedem qualquer análise jurídico-positiva do tema. O uso da expressão é difundido no cotidiano: tudo indica que o termo seria mais ajustável aos novos campos discursivos.

Tanto na esfera privada, quanto no setor público, fala-se em gestão de negócios, gestão imobiliária, gestão do ensino, gestão da saúde, gestão portuária, gestão urbana, gestão do meio ambiente, gestão dos custos sociais. No entanto, existe certo receio quando se deixa a perspectiva pontual desses setores especializados, que lidam com problemas organizacionais do cotidiano, para se falar em gestão pública ou gestão da coisa pública, quiçá porque isso questione a lógica padrão de atuação administrativa na esfera pública.

Por um lado, muitos agentes públicos que trabalham em órgãos do núcleo burocrático da Administração Pública já adotam práticas de gestão no cotidiano de trabalho, realizando fluxogramas de desempenho, balancetes, projetos de serviço, sistemas de pilotagem, painéis de controle, reunião anual de atividades, incentivos de formação dos agentes, ou seja, usam várias ferramentas de gerenciamento público, sem saber que o fazem. Novas práticas são aplicadas no cotidiano sob as vestes de antigas representações do agir administrativo, como se tais práticas integrassem originalmente o modelo burocrático de organização pública.

Por outro lado, muitos agentes públicos defendem o avanço das práticas de gestão pública, asseverando os benefícios da flexibilização quanto aos entraves lógico-formais da burocracia, mas se apegam a procedimentos estanques, em detrimento da capacitação dos agentes públicos e dos próprios cidadãos. Velhos métodos são usados no cotidiano sob a égide de aparente gerencialismo. Em ambos os casos, os hábitos divergem dos discursos.

Frente à carga simbólica que adere à temática da gestão pública, a pesquisa opera metodologicamente pela interpretação de paradigmas, escolhendo, na multicausalidade que permeia o real, cinco eixos de representações de mundo: homem, conhecimento, sociedade, Estado e direito. Em cada paradigma, o agir administrativo delinea-se conforme esse conjunto de representações. Afinal, são as representações que os homens têm da realidade que orientarão suas práticas, seus hábitos e seus padrões de comportamento. Como a mudança da realidade requer o reajuste das representações sobre o real, representações diferentes em termos de tempo e de espaço podem indicar a impossibilidade de manutenção do modelo burocrático e a impossibilidade de mera importação das propostas hegemônicas de gestão pública.

Com base nesses pressupostos, pretende-se mostrar, no segundo capítulo, que o paradigma burocrático de agir administrativo, erigido no curso da modernidade ocidental, caracterizava-se por burocratas encerrados numa racionalidade hermética, fechando-se à sociedade para promover a monopolização dos meios administrativos de produção por meio do legalismo lógico-formal. No terceiro capítulo, apresentam-se novas representações de mundo que primam pelo homem da ação arendtiana e por uma racionalidade aberta aos aspectos sensíveis do conhecimento. O enfoque sobre os múltiplos espaços estruturais de ação resulta na abertura do Estado e do próprio direito, colocando em xeque o caráter auto-referencial do modelo burocrático.

No quarto capítulo, expõem-se as propostas hegemônicas de gestão pública que pretendem substituir o paradigma burocrático por uma “Nova Administração Pública”, legitimando a descentralização das atribuições tanto na necessidade de se confiar no gestor público e quanto na adaptação das unidades administrativas à sua própria cultura organizacional. Separando as funções de elaboração e de execução das políticas públicas, institutos jurídicos como o contrato de gestão tem a finalidade de coordenar os programas governamentais e as iniciativas gerenciais dos agentes públicos. Comparando o modelo burocrático e as teorias dominantes de gestão pública com a realidade brasileira, o quinto capítulo dedica-se à interpretação dos traços singulares do homem brasileiro e à necessidade de substituir a importação

pela tradução de modelos teóricos, de acordo com as especificidades do país, a partir do que se infere a importância de desenvolver uma gestão pública voltada à participação cidadã, contra as práticas clientelísticas. A referência à “racionalidade tridimensional” do agir administrativa visa a indicar que é possível conferir uma feição democrática ao agir administrativo, para além de seu apego à racionalidade hermética da burocracia e à racionalidade econômica do gerencialismo.

A opção metodológica por representações, visões de mundo e paradigmas justifica-se na escassez da literatura jurídica pátria e do próprio direito positivo no que tange ao tratamento da problemática da gestão pública. Ao pressupor que não há sistemas, estruturas e procedimentos que substituam a força dos hábitos, das culturas e da ação humana, parte-se da idéia de que o sucesso da mudança do agir administrativo não depende apenas de reformas legislativas, mas igualmente da transformação dos hábitos e da própria cultura da Administração Pública.

Tendo como norte o tema da gestão pública, a pesquisa elegeu marcos teóricos específicos para promover a interpretação de representações de mundo, o que não exclui outros referenciais teóricos igualmente importantes, nem outras possíveis interpretações quanto aos fenômenos que se passam na realidade. Observando os limites da pesquisa, não se pretende propor a construção de um novo paradigma de direito administrativo, mas sugerir interpretações e suscitar reflexões críticas que sejam favoráveis à identificação de novos horizontes para a democratização da Administração Pública brasileira.

## 1. A CONFECÇÃO DE MAPAS ABSTRATOS: representações, visões de mundo e paradigmas.

*A verdadeira viagem de descobrimento não consiste em buscar novas paisagens, mas em ter novos olhos.*

MARCEL PROUST.

A presente jornada não poderia iniciar se não houvesse um mapa capaz de situar os navegantes que percorrerão o longo caminho, afinal, sem rumo, não há vento que ajude. Longe de usar os mapas tradicionais que traçaram as representações de gestão pública, objetiva-se mostrar como uma guinada epistemológica sobre as representações do mundo no ato do conhecimento pode levar a diferentes escalas de valor e projeção de fins, mudando os próprios rumos da problemática da gestão pública.

Depois de explicar a adoção do instrumental epistemológico e metodológico, a exposição do referencial teórico evidenciará que a contribuição da pesquisa reside em despertar reflexões críticas sobre as mudanças quanto às atuais representações de gestão pública. Afinal, a conformação das idéias leva à construção de visões de mundo e de paradigmas, de modo a conformar o posicionamento axiológico e o comportamento dos homens, impedindo-os de se abrirem ao novo.

### 1.1 O instrumental epistemológico e metodológico.

Como se verá ao longo da jornada por onde transitará o trabalho, a prática da gestão pública se inclui num campo de significações culturais que transcendem muitos dos preceitos caros à modernidade ocidental, contestando, por exemplo, a noção abstrata de sujeito, o prisma hermético do direito e o caráter autopoietico do aparato administrativo do Estado.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cumpre esclarecer que a adoção de tal ponto de vista não significa afirmar que se vive sob um suposto paradigma pós-moderno, mesmo porque, a crítica a Modernidade não implica, de modo necessário, a vivencia noutro paradigma. Além disso, a defesa de um paradigma ou outro insere-se naquilo que Max WEBER chamava de “politeísmo de valores”, ou seja, demanda uma opção

Seria incongruente sugerir um novo *modus operandi* para o agir administrativo, atento às novas configurações sociais, utilizando todo um arcabouço epistemológico e metodológico construído durante a modernidade ocidental. Na medida em que o presente trabalho é filho de seu tempo e está inserido num *Dasein* de incertezas, rupturas e discussões sobre novas formas de conhecimento e de sociabilidade, a objetividade científica exige a exposição clara dos postulados que a informam, contra a pretensa neutralidade axiológica da ciência moderna.<sup>2</sup>

Segundo Boaventura de Sousa SANTOS, “todo acto de conhecimento é uma trajetória de um ponto A que designamos por ignorância pra um ponto B que designamos por conhecimento”.<sup>3</sup> Enquanto no “conhecimento-regulação” ignorância e saber são sinônimos de caos e de ordem, respectivamente, no “conhecimento-emancipação” ignorância e saber são sinônimos respectivos de colonialismo e solidariedade, de forma que sua ascensão requer três passagens.

A identificação da bússola referencial que guiará a condução do trabalho afilia-se à passagem da peritagem heróica ao conhecimento edificante, que se calca sobre a objetividade e sobre a fixação de um compromisso ético. A passagem do monoculturalismo para o multiculturalismo permite entender o silêncio do outro excluído, justificando a tradução de teorias de gestão pública para a realidade brasileira. A terceira passagem parte da ação conformista para a ação rebelde, o que se refletirá nas reflexões sobre uma gestão pública voltada à sociedade.

Desde já, a empreitada manifesta seu intento de mudar a opinião corrente sobre o viés “mercadológico” da gestão pública, mostrando que ela também pode se

---

valorativa por parte de cada sujeito cognoscente, em atenção aos valores e situações experimentados no cotidiano.

<sup>2</sup> Michel LÖWY acredita que a neutralidade axiológica defendida por positivistas como Émile DURKHEIM apenas ocultaria uma tendência conservadora, uma vez que as verdades elementares nas ciências sociais são relativas e dependem do sujeito cognoscente. Mesmo Max WEBER teria incorrido nessa ilusão da neutralidade axiológica ao exigir um auto-controle por parte do investigador, como se fosse possível esquecer o forte vínculo entre valores e fatos. Para LOWY, a própria natureza valorativa da questão, o pressuposto investigatório e a definição do campo de visibilidade eleita viciariam e delimitariam as respostas possíveis, determinando *a priori* o resultado. (LÖWY, Michel. **As Aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento**. 6. ed., São Paulo: Cortez, 1998, p. 22 - 49).

<sup>3</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática – A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. v. 1, 5. Ed. São Paulo, Cortez: 2005, p. 29.

aproximar, numa linguagem metafórica, da “projeção de *Peters*”.<sup>4</sup> Longe de ser mero instrumento do “capital”, o mapa da gestão pública pode buscar sua centralidade no projeto emancipatório, em benefício da participação cidadã nos assuntos públicos. Nesse sentido, o trabalho tem como bússola referencial que norteará a pesquisa o seguinte trecho citado por Boaventura de Sousa SANTOS:

O Estado, graças à forma cósmica de seu poder (a dominação) e à forma cósmica de seu direito (o direito territorial) tem uma grande capacidade para condicionar as constelações de práticas sociais. Essa capacidade é o factor principal por detrás das formas hegemônicas de sociabilidade nas sociedades capitalistas contemporâneas. Assim, um dos objectivos fundamentais das lutas conduzidas pelas forças sociais emancipatórias na transição paradigmática consiste em transformar essa capacidade cósmica do Estado numa capacidade caósmica; em invés de impor uma forma de sociabilidade, o Estado deve ser constituído de modo a criar as condições para a experimentação social, isto é, as condições necessárias para que as sociabilidades alternativas possam ser credivelmente experimentadas em cada um dos seis espaços estruturais. Ora, isto implica uma profunda transformação, senão mesmo uma radical reinvenção, do Estado.<sup>5</sup>

Nesse novo perfil delineado para o Estado, as práticas de gestão pública teriam grande importância por incitar a participação dos cidadãos na esfera administrativa. Entretanto, não é fácil abandonar a previsibilidade rotineira a que as pessoas estão acostumadas para se lançar no descobrimento daquilo que é incerto. Desbravar o tema da gestão pública em países que ainda não a adotam ou que a adotam de maneira limitada e aleatória avoca uma série de idéias, valores e imaginários, enfim, de mapas representativos que antecedem a realidade.

---

<sup>4</sup> No decorrer do trabalho, haverá várias menções a países centrais e periféricos, o que remete a proposta de Peters em conferir um destaque intencional aos países pobres ou emergentes, mediante uma projeção que destaca o Hemisfério Sul. Nessa senda, a referência metafórica sugere que é possível dar uma nova projeção para o tema da gestão pública, destacando, igualmente, as necessidades reais dos países periféricos. Segundo Pedro J.COIMBRA e José Arnaldo TIBÚRCIO, “a projeção de Peters deforma os continentes e os países dando às regiões do Terceiro Mundo maior dimensão do que algumas áreas dos países europeus, justamente porque Peters criticava a projeção eurocêntrica de Mercator que não só representava os países (sobretudo os desenvolvidos) maiores do que eles são, como havia estabelecido o norte na parte superior do mapa, isto é, que a maior parte dos países desenvolvidos continuam ‘em cima’ dos países pobres.” (COIMBRA, Pedro J.; TIBÚRCIO, José Arnaldo M. **Geografia: uma análise do espaço geográfico**. 2. ed. São Paulo: Ed. HARBRA, 2002, p. 15 – 15). Explicado o recurso metafórico à “projeção de Peters”, convém ressaltar que as referências feitas aos países centrais e aos países periféricos

<sup>5</sup> Por ora, o objetivo da citação é apenas indicar que a pretensão do trabalho é contribuir às reflexões acerca dos novos horizontes da Administração Pública, de maneira que a gestão pública possa favorecer o projeto emancipatório latino-americano. Quanto às dimensões da emancipação idealizadas pelo sociólogo lusitano, elas serão abordadas em momento oportuno, de acordo com a ordem de apresentação da pesquisa (SANTOS, Boaventura de Sousa, op. cit., p. 334).

Desponta uma nova expressão lingüística que parece não se encaixar nas vivências, nos hábitos culturais e nas práticas históricas desses países: é como se o nome não encontrasse seu denominado no mundo do cotidiano.<sup>6</sup> Nesse caso, o significado de gestão pública é construído a partir de representações abstratas que avocam realidades distantes.

Na medida em que a prática da gestão pública colide com a cultura burocrática, torna-se necessário um saber que consiga contornar aquelas barreiras racionalizantes que protegem, no fundo, valores arraigados. Se tal mudança implica a reavaliação de valores, imaginários e representações, mostra-se conveniente recorrer a uma metodologia que descreva abertamente as várias significações simbólicas dos fenômenos empíricos, ao invés de fechar o sentido definitivo das coisas nos conceitos.

É em função da carga simbólica que adere o tema da gestão pública que se recorrerá, ao longo do trabalho, ao uso freqüente de metáforas capazes de aguçar outros imaginários possíveis. Ora, iniciar o trabalho com uma conceituação formal acerca do que vem a ser a gestão pública nos países que a desenvolveram na prática e na teoria não seria o suficiente para desarraigar as representações existentes, muito menos de mudar os hábitos correntes.

Em tempos de feminização do mundo, Michel MAFFESOLI frisa que “o ‘tom do anteontem’ - o do racionalismo abstrato – já não convém, num momento em que a aparência, o senso comum ou a vivência retomam uma importância que a modernidade lhes havia negado”.<sup>7</sup> Por isso, ele propõe métodos acariciantes como metáfora, analogia, forma estética, antagonismo barroco, para que o poder da palavra seja substituído pelo potencial imaginativo das imagens.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Nesse sentido, Ludwig WITTGENSTEIN ressalva que o significado das palavras é definido *as we go along*, ou seja, no decorrer dos jogos de linguagem que se travam no cotidiano, afinal, “representar uma linguagem equivale a representar uma forma de vida”, o que também fica claro quando afirma que, “a expressão ‘jogos de linguagem’ deve salientar aqui que falar uma língua é parte de uma atividade ou de uma forma de vida.” (WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações filosóficas**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 23, p. 27, respectivamente).

<sup>7</sup> MAFFESOLI, Michel. **Elogio da razão sensível**. Petrópolis: Vozes, 1998, p. 16.

<sup>8</sup> Cumpre frisar que a adoção do arsenal metodológico proposto pelo sociólogo francês não significa aceitar sua visão acerca do mundo pós-moderno, pois sua proposta de contemplação das coisas como elas são não favorece ao projeto emancipatório dos países periféricos. Na visão do

Se o texto recorre à linguagem metafórica que prima pela aproximação acariciante da temática, o método de exposição segue uma estrutura de confrontos. Ao paradigma burocrático moderno, confrontam-se novas visões de mundo, propondo-se, como solução para as possíveis discrepâncias do agir administrativo, as propostas hegemônicas de gestão pública. Em seguida, as teorias de gestão pública criadas nos países desenvolvidos são confrontadas com os questionamentos quanto à compatibilidade de mera importação das novas práticas administrativas, sem que haja sua adaptação para a realidade periférica e, especificamente, para a Administração Pública brasileira.

Uma vez exposto o referencial teórico e a metodologia a ser adotada, a análise sobre a gestão pública exige uma reflexão prévia sobre a importância dos mapas representativos na orientação do comportamento humano, mostrando o quanto a mudança de paradigmas leva à transformação da interação do homem com o mundo, de maneira a influenciar, até mesmo, o agir dos agentes públicos.

## 1.2 Novos mapas representativos para a “idéia” de gestão pública.

*Ceci n'est pas une pipe*<sup>9</sup> é o nome do quadro de René Magritte que denuncia os perigos da representação. Por mais que seu quadro retratasse a imagem perfeita

---

sociólogo francês, a sabedoria relativista por ele proposta desconfia das garantias ideológicas, institucionais e políticas impostas pelo “dever-ser”, com o intuito de que se ver a dura realidade como ela é, segundo a ética empírica das situações, atenta à afetividade dos fenômenos humanos, elaborando um saber dionísico de aproximação entre sujeito e objeto, isto é, “um saber erótico que ama o mundo que descreve”. Pela percepção sensível das múltiplas formas, a intuição constrói uma teoria erótica embasada no pensamento holístico, pois o observador entabula uma “osmose afetiva” com o cosmos. Desacreditada pela modernidade, a metáfora também permite uma análise contemplativa, calcada na aceitação trágica daquilo que é, auxiliando a compreensão das significações, já que os sistemas interpretativos modernos caem por terra. (Ibidem, p. 20 – 98). Cumpre ainda asseverar que a menção ao projeto emancipatório latino-americano remete às propostas de Boaventura de Sousa SANTOS, que serão expostas no decorrer do trabalho quando de tratar da proliferação dos múltiplos espaços estruturais de ação.

<sup>9</sup> A expressão pode ser traduzida da língua francesa para a portuguesa como “Isso não é um cachimbo” e se refere ao quadro de René Magritte pintado em 1928/1929. A obra também é chamada de “A traição das imagens”, aferindo a falsa percepção da imagem pintada, em 1926, cujo quadro se chamava “O cachimbo” (MEURIS, Jacques. **René Magritte**. Madrid: TASCHEN, 1993, p. 108).

de cachimbo, ele nunca seria “um” cachimbo real. Logo, a mais fidedigna representação jamais levará à reprodução da própria realidade.<sup>10</sup>

A questão retoma à velha querela entre o realismo aristotélico-tomista e o nominalismo de Guilherme de Ockham. Enquanto os realistas acreditavam na existência de universais – como o homem, a árvore, o mineral –, os nominalistas defendiam que os nomes são signos representam o que só existe individualmente no mundo real.<sup>11</sup> Na modernidade, a discussão ganha nova feição com Descartes, pois, ao duvidar dos sentidos e da realidade objetiva, ele aduzia que apenas as representações construídas pela dedução racional tinham existência real.<sup>12</sup>

De qualquer forma, a indagação do pintor belga evidencia o quanto as representações distorcidas do mundo real podem levar a compreensões e a soluções equívocas para os problemas que afetam a realidade. Quanto à construção das representações a partir da percepção, a figura wittgensteiniana do pato-coelho mostra que duas pessoas podem ver coisas distintas em relação ao mesmo objeto, o que depende dos valores e das vivências que embasam o olhar.<sup>13</sup>

Na sociologia, o dilema é tratado pelo “teorema de Thomas”, segundo o qual, o que é “real” na mente e na percepção das pessoas moldará seu agir diante do mundo, produzindo várias conseqüências sobre a realidade.<sup>14</sup> Na medida em que as

---

<sup>10</sup> Embora tivesse convivido no círculo surrealista, René Magritte não poderia ser caracterizado como realista, nem como surrealista, pois, consoante Jacques MEURIS, seu objetivo seria despontar os mistérios que as imagens recolhidas do real podem avocar. Nas palavras de MEURIS, o mistério “[...] surge em primeiro lugar no inesperado de associações que, no entanto, são perfeitamente pensadas. [...] O público é convidado a questionar estas imagens, cujo sentido lhes escapa numa primeira observação. É talvez aqui que reside o mistério! Primeiro somos levados, sem qualquer reticência, para a viva impressão que estas imagens nos oferecem, sem no entanto sabermos por que razão. Depois, se tentarmos compreender, devemos desencadear um outro mecanismo de julgamento: aquele que observa estes quadros, tal como aconteceu com o pintor, deve recorrer a uma ‘ruptura com o conjunto dos hábitos mentais absurdos que, em geral, provém de um sentimento real da existência’. Na verdade, devemos romper com os hábitos que catalogam os objectos segundo uma ordem completamente arbitrária, mas que é reconhecida por todos.” (Ibidem, p. 109).

<sup>11</sup> VILLEY, Michel. **A formação do pensamento jurídico moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 221- 232.

<sup>12</sup> ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 286 – 296.

<sup>13</sup> WITTGENSTEIN, Ludwig. op. cit., p. 254 – 258.

<sup>14</sup> OFFE, Claus. A Democracia Partidária Competitiva e o “Welfare State” Keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. In: \_\_\_\_\_. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 380.

peças mantêm as representações máximas da modernidade ocidental numa paisagem de ruptura epistemológica e societal, elas tendem a se obliterar para o novo, como fica claro na resistência burocrática à adoção das práticas de gestão pública, prejudicando *a priori* o sucesso de sua aplicação.

Ante os perigos do conhecimento totalitário, Michel MAFFESOLI entende que a representação precisa abandonar a pretensão racional de querer dominar tudo em seu reino autopoietico.<sup>15</sup> Quando trata da “cegueira epistemológica moderna”, Boaventura de Sousa SANTOS constata as distorções causadas às representações da realidade. Nesse sentido, a ciência moderna levou à percepção desconfigurada do tempo, à despersonalização das pesquisas e à totalização do conhecimento, em detrimento de outros saberes alternativos.

Para o autor, a correção dessa cegueira requer uma “epistemologia dos conhecimentos ausentes”, como o senso comum, e uma “epistemologia dos agentes ausentes”, ávida por emergentes subjetividades individuais e coletivas, de maneira que a força dos argumentos advenha não de sua lógica, mas de suas considerações pragmáticas.<sup>16</sup> A guisa de exemplo, uma gestão pública que seja factível e que promova a participação ativa do cidadão atenderia ambas as epistemologias.

Apesar dos riscos de se ter uma visão distorcida do real, as representações permitem que o homem se situe no mundo por meio da generalização das experiências vividas e aprendidas num tempo e espaço. É claro que a construção de representações, por seu caráter fragmentário, nunca conseguirá abarcar a realidade como um todo, mesmo porque o objetivo dessa construção é reduzir a complexidade do real por meio de categorias abstratas.

Uma vez que essas representações estão eivadas pelos valores culturais predominantes, elas orientam o comportamento do homem diante do mundo e dos outros. Assim, a construção de mapas representativos permite a interação do indivíduo com o mundo, tendo por norte os valores da sociedade. Se a maioria dos

---

<sup>15</sup> Nas palavras do autor, “não se trata, claro, de negar a importância das representações na construção da realidade; é preciso, ainda, que tal ‘construção’ reconheça aquilo que lhe serve de suporte – e com isso quero dizer ‘nasça com’ o mundo que ela supostamente apreende, compreende, senão explica” (MAFFESOLI, Michel, op. cit., p. 34).

<sup>16</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa, op. cit., 225 – 253.

mapas representativos nem cogita o potencial da gestão pública, dificilmente a importação teórica e a imposição formal levarão à consolidação de sua prática.

Na lição de Boaventura de Sousa SANTOS, os mapas constituem um conjunto de representações sociais e podem ser compreendidos como distorções reguladas e não-caóticas da realidade ou ilusões críveis de correspondência que motivam orientações pragmáticas. Contra a arbitrariedade da representação, a distorção de um mapa pode ser controlada por três formas que se equilibram sobre a tensão entre representação e orientação.

A escala relaciona distâncias reais e fictícias, de modo a reduzir a realidade à sua essência, num processo de diferenciação quantitativa e qualitativa. A projeção transforma as superfícies curvas do globo em superfície plana nos mapas, criando uma distorção gritante das periferias para privilegiar aquilo que se tomou por centro. Por fim, a simbolização destaca intencionalmente as características da realidade por meio de sinais icônicos ou convencionais.<sup>17</sup>

Ao comparar a gestão pública com os mapas, verifica-se que ela pode ter várias escalas, projeções e simbolizações. Quanto menor for a escala da gestão pública, maior será o enfoque pessoal sobre grandes estruturas e sistemas, afastando-se do espaço local da intersubjetividade dialógica e participativa. Quanto mais as projeções valorizarem a centralidade econômica, mais distorções serão causadas à democracia participativa e ao regime jurídico-administrativo.

Talvez seja preciso aumentar a escala da gestão pública para aproximá-la do homem brasileiro, primando por uma nova projeção, cuja centralidade resida na potencialidade democrática para viabilizar a participação popular, de modo que as simbolizações destaquem propositalmente o cidadão como sujeito concreto.

Na linguagem metafórica do sociólogo português, “os mapas são um campo estruturado de intencionalidades, uma língua franca que permite a conversa sempre inacabada entre a representação do que somos e a orientação que buscamos”.<sup>18</sup> Se os valores que se buscam não são os mesmos da modernidade ocidental ou não

---

<sup>17</sup> Ibidem, p. 197 – 204.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 224.

são os mesmos da lógica econômica, é sinal de que é tempo de abandonar os velhos mapas representativos sobre a gestão pública. Entendê-la como instrumento remete à racionalidade moderna de meios e fins e vê-la como instrumento a serviço do “capital” refuta seu potencial democrático, a serviço da participação cidadã na gestão cotidiana da coisa pública.

### 1.3 A construção de paradigmas na óptica de Thomas Kuhn.

Como seria impossível ao homem questionar repetidamente a validade de suas representações, colocando tudo a prova antes de agir, ele se afilia a uma visão de mundo, de forma que ela possa orientar suas condutas. Quando várias pessoas têm uma mesma visão de mundo, pode-se falar em paradigmas.

Numa perspectiva espacial, é possível haver tantos paradigmas quantos forem os campos ou espaços estruturais da sociedade, delineando-se, por exemplo, paradigmas de homem, conhecimento, sociedade, Estado, direito, que estabelecem relações contínuas de afinidades e tensões. No prisma temporal, os paradigmas nascem, crescem, desgastam-se até serem substituídos por outro. Apesar de o conceito de paradigma ter sido forjado para as revoluções das ciências naturais, sua aplicação nas ciências humanas pode ser útil para explicar a sucessão das visões de mundo na filosofia, na sociologia e no direito, por exemplo.

Convém esclarecer que a expressão “paradigma” ganhou notoriedade com a obra “A estrutura das revoluções científicas”, de Thomas KUHN. Físico por formação, ele se voltou à história da ciência para explicar que as ciências naturais passam por revoluções paradigmáticas, contrariando a idéia de desenvolvimento da ciência por acumulação.<sup>19</sup>

A aceitação de um paradigma pelo cientista libera-o da explicação dos princípios, pressupostos e conceitos já aceitos. Dessa forma, ele pode se dedicar a

---

<sup>19</sup> Em suas palavras, “considero ‘paradigmas’ as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante um tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência” KUHNS, Thomas S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**, 8. ed. rev. São Paulo: Perspectiva, 2003, p. 13.

estudos dirigidos que aperfeiçoarão as teorias vigentes. Os resultados que não se enquadram no paradigma são tidos como fracassos, pois exitosas são as pesquisas que aumentam o alcance, a precisão e a aplicação do paradigma.

A percepção das anomalias ocorre quando o observador acostumado com a experimentação constata a frustração das expectativas científicas, de modo a ensejar a revisão do paradigma por vários cientistas que se debruçarão sobre o problema. Apesar da insegurança dos cientistas, o abandono de um paradigma só ocorre quando houver outro forte candidato, já que, “rejeitar um paradigma sem simultaneamente substituí-lo por outro é rejeitar a própria ciência”.<sup>20</sup>

Na disputa entre as teorias candidatas a novo paradigma, a escolha da teoria vencedora cabe apenas à comunidade dos cientistas. A transição entre paradigmas não pode ser feita por imposição da lógica, nem pode ser resolvida pela provação, pois a maioria das teorias tem base fática e o que as diferenciam são o olhar problemático sobre suas definições de ciência: o que é ciência para uma corrente, pode ser metafísica para a outra.

Para a facção vitoriosa, a revolução científica se expressa como progresso quase imperceptível aos leigos e estudantes, porque os manuais tendem a camuflar a transição de paradigmas, inserindo-as numa linearidade histórica. A mudança de paradigma pode ensejar um novo olhar sobre a natureza. Mesmo utilizando velhos instrumentos sobre dados antigos, podem surgir novas constatações.<sup>21</sup>

Numa síntese, pode-se aduzir que os paradigmas são visões de mundo compartilhadas que limitam o horizonte de possibilidades, a fim de que se possa debruçar sobre matérias específicas, até que surjam anomalias que levarão à ruptura do paradigma. Se não houvesse a aceitação implícita de alguns princípios e postulados, jamais seria possível a especialização. Por outro lado, a solução para as

---

<sup>20</sup> Ibidem, p. 109.

<sup>21</sup> Depois da consolidação do novo paradigma, o cientista habituado e educado no anterior terá que reeducar sua relação com o entorno, pois o que muda não é só a interpretação sobre os objetos supostamente estáveis, mas o próprio significado desses objetos, em razão da ausência de uma linguagem neutra que os conceitue e expliquem (Ibidem, p. 185 – 202).

crises paradigmáticas dificilmente poderá ser proposta por aqueles que estão habituados ao paradigma vigente, porque seu campo de visão fora delimitado.<sup>22</sup>

Ao assimilar as contribuições de Thomas KUHN, Boaventura de Sousa SANTOS nota que, as crises de crescimento visam ao aprimoramento interno de métodos e conceitos de uma disciplina, enquanto que as crises de degenerescência são paradigmáticas por atravessarem todas as disciplinas, colocando em xeque a própria forma de inteligibilidade do real.<sup>23</sup>

Quando se contesta a validade de um paradigma e as formas de se entender o real, as operações científicas adentram num processo de “desdogmatização”. A “verticalização” da pesquisa passa a dividir espaço com sua contramedida, isto é, com a “horizontalização”. Ascende a necessidade de se construir novas visões de mundo que informarão uma nova geração de princípios, métodos e conceitos. Afinal, de pouca valia tem a dogmática sem uma base propedêutica sólida que não se adapta às novas representações de mundo.<sup>24</sup>

Em geral, a seara ideal para a “verticalização” reside nas disciplinas dogmáticas, ao passo que as disciplinas propedêuticas constituem o *locus* favorável para o desenvolvimento da “horizontalização”. Porém, existem trabalhos de cunho propedêutico que acabam por verticalizar um tema conceitualmente delimitado. É o que ocorre, por exemplo, quando um trabalho relacionado à teoria geral do direito faz a compilação dos vários significados para o conceito de norma jurídica.

Nesse processo de “desdogmatização”, a ciência do direito tem revalorizado, nas últimas décadas, disciplinas propedêuticas como teoria geral do direito, teoria geral do Estado, história, filosofia e sociologia do direito, inserindo a perspectiva

---

<sup>22</sup> Dificilmente um cientista já instruído num paradigma conseguirá compreender um problema sob nova perspectiva e, talvez por isso, Dalton, que nem era químico, acabou por criar uma nova maneira de se desenvolver a química. (Ibidem, p. 171 -174).

<sup>23</sup> Na verticalização, o objeto de pesquisa é dissecado em seus elementos, segundo o posicionamento teórico dos autores que trataram do mesmo tema, resgatando, nesse intento, a gama quase infundável de conceitos e classificações *a priori* construídas. Na horizontalização, o mesmo objeto de pesquisa é interpretado de acordo com várias perspectivas distintas, levando à identificação da maneira como ele se relaciona com os outros aspectos da realidade, de forma a colaborar na construção de novas visões de mundo. (SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989, p. 18).

<sup>24</sup> Ibidem, p. 19- 30.

crítica em trabalhos de disciplinas dogmáticas como direito civil, direito comercial, direito penal e direito administrativo. É possível afirmar que a valorização dessa perspectiva crítica indicaria que conceitos e classificações tradicionalmente hegemônicos têm cedido à busca por uma nova visão jurídica de mundo, que seja ajustável à realidade e que possa obter a adesão da comunidade de juristas.

Nesse contexto de ruptura epistemológica do direito, o presente trabalho pretende contribuir com reflexões críticas que apontem para um novo paradigma jurídico, sem propor, é claro, uma teoria ou uma tese. Como é impossível visar, concomitantemente, à “verticalização” e à “horizontalização”, a pesquisa preferiu esta última por pressupor que o tema da gestão pública insere-se numa paisagem incompatível com os preceitos burocráticos, já assimilados pelas teorias dogmáticas. Prefere-se o confronto entre representações do que a segurança conferida por conceitos herméticos que se apegam ao direito formal.<sup>25</sup>

Distanciando da mera compilação de conceitos e classificações sobre o que vem a ser gestão pública, a opção pelo prisma propedêutico e horizontal é ratificada pela quase inexistência, na literatura jurídica pátria, de uma perspectiva crítica sobre a temática. Ao primar pela abordagem de paradigmas, a empreitada toma como objetivo o resgate das representações de mundo construídas ao longo do paradigma burocrático, para depois trazer à tona a incompatibilidade diacrônica ou temporal de sua continuidade diante da ascensão de novas representações de mundo.

Em seguida, serão abordadas as representações que balizam aquelas teorias de gestão pública que foram construídas na tentativa de responder às contestações

---

<sup>25</sup> Como se verá adiante, muitas práticas de gestão pública baseiam-se em fatores socioeconômicos desconsiderados pelo direito administrativo positivado, a exemplo da aproximação imprescindível entre diretores administrativos e empregados de primeira linha, de forma a instigar tanto o espírito de trabalho em equipe, quanto um autocontrole no respeito aos valores pessoais de cada um dos colegas de trabalho. Dessa forma, uma análise do modelo de gestão pública gerencial que se restrinja à abordagem meramente formal do controle interno dos atos administrativos passaria longe dessas situações de gerenciamento cotidiano que despontam na nova paisagem social. Ao tratar das formas de controle interno da Administração Pública na perspectiva do modelo de gestão pública gerencial, Rodrigo Pironti Aguirre de CASTRO passa longe dos preceitos teóricos e gerais de gerenciamento público e acaba por transformar seu trabalho em mais uma das muitas análises teóricas sobre o controle formal dos atos administrativos, tema, aliás, que se afilia muito mais ao modelo burocrático de Administração Pública, exigindo do funcionário público a observância das regras abstratas de direito formal. (CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de Controle Interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007).

paradigmáticas. Como as propostas hegemônicas de gestão pública foram advém, em geral, dos países desenvolvidos, será preciso verificar se há a viabilidade de sua adoção pelos países periféricos, tendo por base uma das muitas interpretações possíveis quanto à realidade brasileira. Em atenção à bússola referencial que norteia a pesquisa, uma gestão pública que não promova a participação cidadã na Administração Pública implicaria a incompatibilidade de mera importação dessas teorias de gestão criadas nos países desenvolvidos.

Convém lembrar que todas as representações abstratas de mundo são construídas a partir da realidade concreta, sejam elas “verdadeiras” ou “falsas”, o que depende dos valores, sempre subjetivos, que se tomam por referência. Se, por um lado, o compartilhamento de visões de mundo permite a ascensão de paradigmas, por outro, a vigência de um paradigma retroalimenta a construção das representações: trata-se da reprodução do modo de produção das representações.

Dentre a multiplicidade de fatos e de fenômenos que fomentam as representações de mundo, o trabalho operará por recortes analíticos para eleger cinco campos temáticos, cuja interpretação pode favorecer a compreensão contextualizada das práticas de gestão pública. Em observância à multicausalidade dos fenômenos, salienta-se que o objetivo, pela extensão da proposta, não é expor completamente o campo discursivo de cada um desses cinco eixos de análise.

A finalidade reside em mostrar a pertinência de cada eixo para o cerne da problemática, principalmente no que tange à contraposição dicotômica entre burocracia e gestão pública e à possibilidade de exportação das teorias hegemônicas de gestão pública para a realidade latino-americana.<sup>26</sup> No decorrer de cada capítulo, a empreitada pauta-se nas representações simbólicas de homem,

---

<sup>26</sup> Como a presente pesquisa tangencia a teoria marxiana, o recurso à expressão “hegemonia” mostra-se apenas como sinônimo de “prevalência” e não se relaciona ao sentido empregado por Antonio GRAMSCI, com quem o termo passou a ser vinculado. Mas, apenas para fins de esclarecimento, não é demais lembrar que GRAMSCI centralizou sua teoria na noção de hegemonia burguesa, que significava o predomínio ideológico dos valores e das normas burguesas sobre as classes subalternas, daí extraindo a importância da superestrutura na perpetuação das classes e na prevenção do desenvolvimento da consciência de classe (CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 4. ed. São Paulo: Papyrus, 1994, p. 89 -117).

conhecimento, sociedade, Estado e direito, a fim de identificar as visões de mundo que foram construídas para cada paradigma.

Com as representações de homem, pretende-se delinear o perfil do burocrata, do homem visado pela ação arendtiana, do gestor público e do homem brasileiro, ao passo que, nas representações do conhecimento, objetiva-se a identificação da racionalidade que orienta o comportamento humano em cada paradigma. Já as representações de sociedade e de Estado têm por objetivo mostrar o grau em que a esfera político-administrativa abre-se às pressões sociais. Nas representações de direito, intenta-se aferir como ele legitima juridicamente cada paradigma

Enquanto o norte epistemológico assenta-se sobre a construção de mapas representativos, a partir de visões paradigmáticas de mundo, o percurso metodológico descansa sobre os cinco eixos de análise. Uma vez compreendidos os pressupostos da pesquisa, é tempo de se lançar à jornada, tendo como primeiro ponto de parada a interpretação weberiana quanto ao delineamento da burocracia no curso da modernidade ocidental.

## 2. BUROCRACIA NO PRISMA WEBERIANO: navegando pelos mares da modernidade ocidental.

*Quando se estabelece plenamente, a burocracia está entre as estruturas sociais mais difíceis de destruir.<sup>27</sup>*

MAX WEBER

Rumar à paisagem da gestão pública implica a passagem prévia pelos mares da modernidade ocidental e uma parada na análise de burocracia procedida por Max WEBER ao investigar o processo de racionalização. Se a maioria dos autores ressalta que a gestão pública é uma opção à organização burocrática da Administração Pública, não há como entender uma sem a outra. Como qualquer instituição social, a burocracia é produto de seu tempo. Logo, sua análise requer a contextualização histórica dos valores que informaram sua construção.

Na abordagem dos paradigmas representativos da modernidade ocidental, a objetividade da pesquisa demanda certo enfoque diante da extensão da temática. Abordar, em si mesmas, as representações modernas de homem, conhecimento, sociedade, Estado e direito, segundo vários autores, seria um trabalho hercúleo. Por isso, serão analisadas apenas as influências de tais representações na configuração da burocracia, tendo por marco temporal somente a modernidade ocidental.

Se o objetivo é compreender a burocracia no tempo em que foi concebida, nada melhor que recorrer ao autor que vivenciou e estudou sua ascensão na modernidade ocidental. Para não criar um descompasso entre o estudo de burocracia, em sua gênese moderna, e a própria contextualização da modernidade ocidental, será adotado o mesmo referencial teórico para os dois propósitos: a sociologia de Max WEBER.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright. **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 264.

<sup>28</sup> De acordo com Carlos Eduardo SELL, a sociologia compreensiva de Max WEBER foi influenciada: a) pela filosofia clássica de Kant, segundo o qual o conhecimento não captaria a essência do real; b) pela filosofia de Nietzsche, que via a modernidade de modo pessimista c) pelo pensamento social alemão, que pregava a necessidade da burguesia alemã de combater a burocracia pelo do fortalecimento das eleições e do parlamento. Sua teoria mesclaria o método nomotético generalizante, referente à construção de leis, com o método ideográfico individualizante das particularidades, culminando com uma perspectiva probabilística das leis gerais. Afirmando o primado do sujeito sobre a sociedade, WEBER acreditaria que a sociedade não seria algo exterior ao

Como a principal proposta do trabalho não é uma análise da burocracia nos tempos atuais, sua abordagem procurará captá-la em seu estado “puro”, conforme o tipo-ideal weberiano, enquadrando-a nos tempos modernos em que foi teorizada. Primar por sua evolução no tempo e por sua modificação no espaço prejudicaria a análise comparativa que se quer fazer entre burocracia e gestão pública. O objetivo não é verificar se a burocracia é ou não aplicada, mas se sua aplicação se conforma ou não às atuais representações, visões de mundo ou paradigmas.<sup>29</sup>

Quanto à construção dos tipos-ideais, é preciso lembrar que um dos grandes méritos das teorizações científicas é a possibilidade de sistematização de certas regularidades em benefício da previsibilidade, seja em relação aos fenômenos da natureza, seja em relação ao comportamento humano. Por ser impossível ao pesquisador o conhecimento de toda a realidade e de todo devir histórico, ele fixa uma desigualdade entre os fenômenos tidos como importantes e essenciais e aqueles vistos como periféricos ou acessórios, enquanto que alguns dados nem chegam a ser ponderados por serem desconhecidos.

Se a objetividade da pesquisa demanda o recorte analítico, da mesma forma, mesmo aqueles fenômenos selecionados sofrem uma redução de sua complexidade, para que sejam destacados, no plano abstrato-científico, somente aqueles elementos da realidade favoráveis à contextualização da problemática. Neste ponto reside a importância dos tipos-ideais, pois eles funcionam como um instrumento metodológico que permite o recorte abstrato e controlado da realidade, visando à identificação dos fenômenos que são significativamente importantes.

Vistos como meio de pesquisa sem uma finalidade que lhes transcenda, os tipos-ideais permitem a constatação de regularidades ocorrentes na sociedade, bem

---

homem, logo, só quem vive uma época pode explicá-la por meio de categorias metodológicas como “ação” e “compreensão”. (SELL, Carlos Eduardo. **Sociologia Clássica**: Durkheim, Weber e Marx, 3. ed. Itajaí: UNIVALI, 2002, p. 93-108).

<sup>29</sup> A alusão à aplicação da burocracia refere-se à adoção da lógica burocrática de organização pelas estruturas da Administração Pública, ou seja, relaciona-se à sua aplicação no plano material, concreto e objetivo da vida empírica. Uma vez que a presente pesquisa pretende trabalhar com a análise comparativa entre representações e visões de mundo, o objeto de análise volta-se para o plano abstrato das idéias. Se o trabalho tivesse como norte a teoria marxiana, o que não é o caso, seria possível falar que o trabalho tentaria promover uma análise superestrutural de gestão pública, próximo das noções de ideologia, de hegemonia e de contra-hegemonia.

como a identificação de probabilidades casualmente constatáveis. Por meio de destaques intencionais, os tipos-ideais são construídos hipoteticamente, tendo como referencial uma ação racional orientada a fins, ou seja, aquilo que é lógico para o raciocínio científico. Seria possível, então, aferir o quanto a previsão científica das ações distancia-se de sua realização no mundo cotidiano, de modo que a diferença reflita a influência das conexões irracionais e afetivas do comportamento humano.<sup>30</sup>

No uso instrumental do conceito, se a comparação diacrônica entre o tipo-ideal de burocracia e a realidade contemporânea levar a grandes discrepâncias haveria um alto grau de “irracionalidade” nas atuais condutas humanas, ou seja, existiria pouca calculabilidade quanto ao agir humano. Porém, salienta-se que a criação do tipo-ideal de burocracia baseou-se naquilo que era significativo à modernidade ocidental, ou seja, a racionalidade lógico-formal, de caráter hermético, de modo que a atual “irracionalidade” poderia refletir não só um “reencantamento do mundo”, mas também outras formas de racionalidade, quiçá a *ratio* material, seja a serviço do mercado, seja a serviço da participação democrática.

A partir da importância que confere à “multicausalidade” e ao “politeísmo de valores” (ao conflito de valores a que o homem está submetido), Max WEBER frisa que a construção dos tipos-ideais teria como premissa fundamental a comprovação das causas significativas de uma cultura, o que exigiria a avaliação subjetiva, por parte do sujeito cognoscente, dos fenômenos de sua época, em atenção aos valores que informam a cultura correspondente.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Nas palavras de Max WEBER, “obtem-se um tipo ideal mediante a *acentuação* unilateral de *um ou vários* pontos de vista, e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos *isoladamente* dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor número ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo os pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de se formar um quadro homogêneo de *pensamento*. (WEBER, Max. A “objetividade” do conhecimento nas ciências sociais. In: COHN, Gabriel (org.). **Max Weber**, 6. ed. São Paulo: Ática, 1997, p. 106).

<sup>31</sup> Para Catherine COLLIOT-THÉLENE, o conhecimento da realidade, na perspectiva weberiana, apenas se interessaria por aqueles fatores hipotéticos da causalidade que formam um fenômeno cultural historicamente significativo ao sujeito cognoscente. De conseguinte, as causas significativas para uma cultura não poderiam ser reduzidas a um sistema objetivo de leis, nos moldes de um *volksgeist*, uma vez que a aferição dessa significação pressupõe uma avaliação subjetiva dos fenômenos de uma época a partir das idéias de valor que informam uma cultura. (COLLIOT-THÉLENE, Catherine. **Max Weber e a história**. São Paulo: Brasiliense, 1995, p. 71-83).

Nesse sentido, Max WEBER é um autor clássico da sociologia que vivenciou e compreendeu as significações culturais de sua “individualidade histórica”, de forma a ensejar uma análise em que ele, enquanto sujeito cognoscente, relacionava-se diretamente com seu objeto de estudo, a sociedade dos fins do século XIX e início do século XX. Em seus estudos, mesmo naqueles de índole comparativa, ele sempre procurou identificar o que era peculiar à modernidade ocidental, atentando àquilo que era culturalmente significativo em sua época: o processo de desencantamento do mundo e de racionalização da modernidade ocidental.<sup>32</sup>

Quando Max WEBER trata da racionalidade intrínseca ao confucionismo típico dos letrados chineses, ele mostra que a racionalidade não é fenômeno exclusivo da modernidade ocidental e nem tem um sentido unívoco, pois um fenômeno não é racional em si mesmo, por depender do critério de valor eleito como referencial. Assim, o que é racional para a racionalidade material, pode não ser racional para a racionalidade formal; o que é racional para uma sociedade e um tempo, pode não ser para outros.<sup>33</sup> Ao se focar no racionalismo ocidental, o sociólogo alemão notou que o termo “racionalismo” pode abrigar vários sentidos:

Significa uma coisa se pensarmos no tipo de racionalização que o pensador sistemático realiza sobre a imagem do mundo: um domínio cada vez mais teórico da realidade por meio de conceitos cada vez mais precisos e abstratos. O racionalismo significa outra coisa se pensarmos na realização metódica de um fim, precisamente dado e prático, por meio de um cálculo cada vez mais preciso dos meios adequados. Esses tipos de racionalismo são muito diferentes, apesar do fato de que em última análise estão inseparavelmente juntos.<sup>34</sup>

De acordo com o trecho citado, pode-se cindir o processo de racionalização em duas vertentes, uma cultural e outra social, que travam uma relação direta com

---

<sup>32</sup> Seu objetivo era, consoante Catherine COLLIOT-THÉLÈNE, “compreender o que constitui o próprio de nossa civilização, de um lado; compreender as razões de *ter-se-tornado-o-que-é-e-não-outra*, estas duas intenções são estreitamente confundidas na *démarche* geral de Max WEBER. São dois aspectos solidários de uma interrogação orientada prioritariamente pelo interesse que traz o historiador à sua própria civilização. Um e outro comandam o estilo quase teleológico das análises weberianas (Ibidem, p. 84).

<sup>33</sup> Como ressalta Julien FREUND, “[...] a discriminação entre racional e irracional se faz em nome de certos valores que preferimos a outros, quando no fundo toda idéia de valor repousa sobre um momento subjetivo e irracional”. (FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 106).

<sup>34</sup> WEBER, Max. A Psicologia Social das Religiões Mundiais. In: GERTH, Hans; MILLS, C. Wright, **Ensaio de Sociologia**, 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 337.

uma terceira vertente, referente à esfera individual, indicando o quanto a conformação da sociedade influencia o “sentido” que orienta o comportamento das pessoas, da mesma forma que elas conferem, por outro lado, um significado às instituições sociais.<sup>35</sup> A partir da compreensão desse sentido subjetivamente visado pelos homens de sua época que Max WEBER diagnosticou os valores característicos da modernidade ocidental.

Nesse sentido, é possível dissecar o processo de racionalização da modernidade ocidental em três grupos de representações: homem, conhecimento e sociedade, que correspondem, respectivamente, aquilo que WEBER chamou de “metodização” do comportamento, de “cientificização” do conhecimento e de “burocratização” da sociedade; fenômenos que estão relacionados com os outros dois grupos de representações: Estado e direito.<sup>36</sup> Tendo como pano de fundo a “individualidade histórica” da modernidade ocidental, a burocracia reflete como o processo de racionalização se difundiu pelos diversos campos sociais, dentre eles, a organização dos domínios público e privado, aqui tomada como fenômeno significativo capaz de demonstrar a difusão da racionalidade instrumental e formal.<sup>37</sup>

Para melhor compreender, na sociologia weberiana, a relação entre burocracia e a racionalização moderna, é oportuno definir, sinteticamente, o tipo-ideal de burocracia. A burocracia pode ser compreendida como procedimento regulado, previsível e documentado de funções contínuas e específicas de um

---

<sup>35</sup> Para Max WEBER, a compreensão do sentido pauta-se “[...] a) na realidade  $\alpha$ , num caso historicamente dado, por um agente, ou  $\beta$ , em média e aproximadamente, numa quantidade dada de casos, pelos agentes, ou b) num tipo *puro* conceitualmente, construído pelo agente ou pelos agentes concebidos como típicos”. (WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. v. 1, 4. ed. Brasília: Editora UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999, p. 4).

<sup>36</sup> A análise desses três processos, “metodização”, “cientificização” e “burocratização”, primou somente pelo enfoque weberiano, por motivos de objetividade científica, embora a teoria moderna e a teoria crítica moderna tenham abordado amplamente os mesmos processo com outras denominações.

<sup>37</sup> Como a organização burocrática esteve presente em diversas civilizações, a exemplo daquela encontrada no antigo Egito e em Roma, tornou-se necessário a Max WEBER identificar o apanágio específico da moderna burocracia ocidental. Nessa esteira, Julien FREUND frisa que, “a burocracia que conhecemos desenvolveu-se com a economia financeira moderna, sem que se possa, entretanto, estabelecer um vínculo unilateral de causalidade, pois outros fatores entram em jogo: a racionalização do direito, a importância do fenômeno de massa, a centralização crescente por causa das facilidades de comunicações e das concentrações das empresas, a extensão da intervenção estatal aos domínios mais diversos da atividade humana e sobretudo o desenvolvimento da racionalização técnica.” (FREUND, Julien. op. cit., p. 172).

cargo, segundo regras de competência e de hierarquia, que são exercidas impessoalmente por um técnico profissional, mero detentor dos meios administrativos de produção.<sup>38</sup>

Longe de esgotar a temática, a finalidade dessa breve definição é nortear o próximo passo, isto é, a dissecação de seus principais traços nas cinco grandes vertentes abaixo discriminadas, salientando que foram selecionados apenas aqueles fatores do fenômeno burocrático que têm pertinência à presente pesquisa.

## 2.1 O homem burocrata: a posição do funcionário qualificado.

Na perspectiva de Max WEBER, a esfera individual foi racionalizada pela “metodização” ascética do comportamento humano, tendo em vista que “o radical desencantamento do mundo não deixava interiormente outro caminho a seguir a não ser a ascese intramundana”.<sup>39</sup> Ao analisar o protestantismo ascético, ele lembra que a doutrina calvinista da predestinação ensejou uma solidão interior no homem, o que bem se compatibilizaria com a feição abstrata do sujeito moderno cartesiano e, de conseguinte, com a noção de sujeito de direito, sempre pensando na perspectiva formal de sua *persona* e não no indivíduo em sua corporalidade.

Na teologia calvinista, as boas obras não servem de caminho à salvação, mas evidenciam sinais de eleição, fazendo com que a condução da vida e a prática do religioso sofram uma sistematização metódica, racionalizada e coerente, conferindo à piedade reformada um viés ascético. Na luta contra os gozos impulsivos e irracionais da vida, ocorre a priorização de uma ação racional voltada a fins precisos.

Contra o tipo fáustico do homem universalista, a ascese puritana volta-se para o trabalho especializado do cotidiano, colaborando na construção da ordem econômica moderna. Contudo, o manto da ascese racional protestante teria tornado-se uma “rija crosta de aço” quando o capitalismo vitorioso constatou que já não

---

<sup>38</sup> WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright. **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 229 – 232.

<sup>39</sup> WEBER, Max. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 135.

precisava das bases religiosas que antes o sustentavam. Julien FREUND assevera o desencantamento do mundo fez com que o real se tornasse aborrecido, cansativo e utilitário, deixando um grande vazio existencial na alma humana.<sup>40</sup>

Esse processo de “metodização” do comportamento humano não deixou de influir no perfil do burocrata, em função da importância que foi conferida ao conhecimento técnico-especializado no cumprimento das funções públicas. Na organização burocrática, a atividade oficial requer plena capacidade de trabalho e a disponibilidade integral de tempo, com a permanência do funcionário na repartição, uma vez que a ocupação do cargo é compreendida como profissão.

Pressupondo treinamento e conhecimento especializados, a nomeação do funcionário é precedida pela realização de exames profissionais que comprovam a qualificação técnica do empregado, conforme as exigências previstas num regulamento geral. Se a nomeação em virtude do conhecimento técnico favorece a burocratização, a eleição popular do chefe administrativo e de funcionários, além de atentar contra o princípio da hierarquia, põe em risco a qualificação do empregado e a própria eficiência do mecanismo burocrático, tendo em vista que, geralmente, o funcionário eleito tem posição autônoma na estrutura organizacional.<sup>41</sup>

Uma vez que a posição do funcionário tem a natureza de dever, o ingresso no cargo é visto como a aceitação de uma obrigação implícita de administração fiel, em troca de uma compensação *pecuniária* regular, que é composta pelo *salário* fixo e pelo pagamento de pensão na velhice. O pagamento dos salários objetiva evitar favoritismos, o que não impede, é claro, uma ligação indevida e obscura entre as esferas pública e privada, como evidenciam as práticas clientelistas.

Em prol de sua vitaliciedade, o funcionário usufrui de garantias jurídicas que o protege de transferências e afastamentos arbitrários, assegurando-lhe uma demissão livre de considerações pessoais, pautando-se em critérios objetivos

---

<sup>40</sup> FREUND, Julien. op. cit., p. 23.

<sup>41</sup> No prisma de Max WEBER, “o funcionário que não é eleito, e sim nomeado por um chefe, funciona normalmente de modo mais preciso, do ponto de vista técnico, porque, na igualdade das outras circunstâncias, é mais provável que os aspectos funcionais e as qualidades determinem sua seleção e sua carreira” (WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright, op. cit., p. 234).

referentes ao exercício da função. Por essas e outras razões, a burocracia luta em favor de “direitos ao cargo”, visando a adoção de um processo disciplinar regular, eliminação de autoridades arbitrárias, progresso ordenado do salário, aposentadoria na velhice e ingresso mediante a realização de exames e concursos. Tudo isso se legitima em regras abstratas e em regulamentos, pois eles permitiam ao burocrata uma calculabilidade segurança por meio de uma rotina disciplinada e repetitiva, capaz de refutar a imprevisibilidade dos sentimentos humanos, uma vez que:

A peculiaridade da cultura moderna, e especificamente de sua base técnica e econômica, exige essa ‘calculabilidade’ de resultados. Quando plenamente desenvolvida, a burocracia também se coloca num sentido específico, sob o princípio do *sine ira ac studio*. Sua natureza específica, bem reconhecida pelo capitalismo, desenvolve-se mais perfeitamente na medida em que a burocracia é ‘desumanizada’, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo.<sup>42</sup>

*Sine ira ac studio*, isto é, sem ressentimentos nem preconceito, o funcionário autêntico não deve exercer a política, muito menos ponderar valores ou situações concretas, encontrando sua honra na capacidade de executar a ordem transmitida pela autoridade.<sup>43</sup> Embora o funcionário deva atar-se formalmente às regras abstratas, não raro ele se baseia nas “razões de Estado”, levando Max WEBER a afirmar que, “o único ponto decisivo para nós é que em princípio um sistema de ‘razões’ racionalmente debatíveis se oculta atrás de cada ato a administração burocrática, isto é, pela sujeição a normas ou pela ponderação de fins e meios”.<sup>44</sup>

Enquanto as pressões democráticas exigem “igualdade perante a lei”, a busca de uma justiça substantiva que se oriente numa pessoa ou situação colide com a “objetividade” de administração formal e racional.<sup>45</sup> Se o burocrata precisa agir *sine ira ac studio*, como se fosse possível separar a função impessoal de sentimentos,

---

<sup>42</sup> Ibidem, p. 251.

<sup>43</sup> WEBER, Max. Política como Vocação. In: GERTH, Hans H; MILLS, C Wright, op. cit., p. 116.

<sup>44</sup> WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright, op. cit., p. 256.

<sup>45</sup> Nas palavras de WEBER, “se, porém, um *ethos* – para não falarmos de instintos – se apossa das massas sobre qualquer questão individual, ele postula a justiça *substantiva* orientada para algum exemplo e pessoa concreta; e esse *ethos* inevitavelmente entrará em choque com o formalismo e a ‘objetividade’ fria e condicionada a regras da administração pública” (Idem).

então o aparato burocrático não poderia perseguir, por si mesmo, qualquer justiça material que vise à promoção dos “administrados”, pois isso demandaria uma ponderação de valores, contrariando a formalidade exigida.

Nessa metodização do comportamento humano, o dever de obediência estrita às regras formais transformou o homem numa peça substituível da máquina burocrática, em franco prejuízo ao desenvolvimento de uma subjetividade autônoma e responsável. Apesar da eficiência da racionalidade técnica, Max WEBER não deixou de antever os possíveis riscos que a excessiva burocratização poderia causar não só as organizações sociais, mas também a própria conduta ética humana.

Como observam Hans GERTH e de C. Wright MILLS, Max WEBER “deplora o tipo de homem que a mecanização e a rotina da burocracia selecionam e formam”.<sup>46</sup> Numa sociedade de massas, a criatividade e a originalidade inerentes à personalidade livre e autônoma podem colocar em risco o projeto moderno de instituir a previsão e o cálculo como regras do agir humano. Por isso, a burocracia exerce papel fundamental ao implantar uma disciplina apta a desenvolver a habilidade rotineira e a impessoalidade nas relações humanas, em tudo se respaldando no conhecimento técnico-científico.<sup>47</sup>

## 2.2 A racionalidade burocrática: cargos, hierarquias e competências.

A esfera da cultura foi racionalizada pela “intelectualização”, permitindo o cálculo apurado quanto ao grau de probabilidade de ocorrência de um fenômeno da natureza ou de um comportamento humano, com se tudo pudesse ser previsto por sistemas de leis naturais e sociais. Processo compreendido como a especialização do saber humano, a “cientificização” repudiou as compreensões místicas e irracionais da vida que possibilitavam a construção de teodicéias, ou seja, de grandes visões religiosas de mundo. A substituição das teodicéias pelas explicações

---

<sup>46</sup> GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright. Introdução: o homem e sua obra. In: \_\_\_\_\_, op. cit., p. 68.

<sup>47</sup> WEBER, Max. O Significado da Disciplina. In: GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright, op. cit., p. 292-294.

científicas da realidade levou à “perda de sentido” para a existência humana, pois a especialização científica dificultou não só uma visão global de mundo, mas também a identificação de um “porquê” para a vida, o que demandaria valorações.<sup>48</sup>

Duvidando das experiências imediatas, a observação empírica e a experimentação são precedidas por idéias calcadas num raciocínio matemático, capaz de quantificar o conhecimento e de reduzir a complexidade real por meio da classificação e da divisão entre as mutáveis “condições iniciais” e imutáveis “as leis da natureza”. Ao pressupor uma idéia de ordem e de estabilidade do mundo, as leis naturais e sociais permitem a previsibilidade da natureza e da sociedade, confinando a riqueza da vida cotidiana numa racionalidade impessoalizante.

Nesse contexto de “intelectualização” e de “cientificização”, o funcionamento da burocracia foi pensado como um artifício humano que obedece à logicidade mecanicista de uma engrenagem que desconsidera quaisquer sentimentos humanos. Afinal, a burocracia visa à organização impessoal dos meios que realizam os fins *a priori* fixados em normas e regulamentos, de modo a se obter o rendimento ótimo das instituições sociais em geral.

As atividades burocráticas são reunidas num conjunto de funções que se distribuem em cargos, permitindo a divisão de trabalho, a especialização funcional e a identificação pontual dos deveres oficiais. Uma vez criado e regulamentado, o cargo tende a continuar existindo independentemente da pessoa que o ocupa, pois o enfoque recai sobre a função e não sobre as pessoas que a executam. Por meio de um funcionamento previsível, o desempenho do cargo segue regras gerais e não dá direito aos funcionários de regular, em cada caso, os assuntos que lhes envolvem, sendo-lhes permitida apenas a regulamentação abstrata de matérias, de modo a evitar a concessão de favores pessoais que fogem à regra padrão.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Em “Ciência como vocação”, Max WEBER frisa que, “a crescente intelectualização e racionalização *não* indicam, portanto, um conhecimento maior e geral das condições sob as quais vivemos. Significa mais alguma coisa, ou seja, o conhecimento ou crença em que, se quiséssemos, *poderíamos* ter esse conhecimento a qualquer momento. Significa principalmente, portanto, que não há forças misteriosas incalculáveis, mas que podemos, em princípio, dominar todas as coisas pelo cálculo. Isto significa que o mundo foi desencantado.” (WEBER, Max. A Ciência como Vocação. In: GERTH, Hans; MILLS, C. Wright, op. cit., p. 165).

<sup>49</sup> WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright, op. cit., p. 229.

Num exercício de autotutela, a organização dos cargos obedece ao princípio da hierarquia, pois cada cargo inferior está submetido ao controle e à supervisão de superiores, evitando qualquer afronta à disciplina e às regras padronizadas. Salvo quando houver delegação, esse controle não significa que o superior possa assumir as funções exercidas pelos inferiores, porque elas pertencem ao cargo. Além disso, este sistema de mando e de subordinação proporciona aos administrados a possibilidade de recorrer das decisões tomadas por uma autoridade. Para sanar eventuais irregularidades, a autoridade superior pode recorrer a sanções, cujo exercício é regulado por normas.

A autoridade hierárquica para dar as ordens necessárias à execução das tarefas distribui-se de forma estável, segundo as normas de competência que estabelecem áreas de jurisdição fixas e oficiais. Enquanto as normas verticais de competência referem-se ao escalonamento hierárquico, as normas horizontais relacionam-se à distribuição dos cargos. Essas regras de competência encontram fundamento de legitimidade na crença dos cidadãos e, principalmente, dos funcionários nos estatutos legais, pois são eles que permitem a moderna previsibilidade e a calculabilidade racional do agir humano.

Além de permitir maior controle dos funcionários, a expansão da racionalidade burocrática possibilita a especialização das funções administrativas, de acordo com considerações exclusivamente objetivas, de forma a beneficiar a superioridade técnica do agir administrativo.<sup>50</sup> A burocracia seria indispensável no mundo moderno, por ser um instrumento propulsor da racionalização nas organizações sociais, concretizando as condições de permanência, estabilidade e previsibilidade.

Dentro da tipologia weberiana das ações sociais, essas condições mostram-se favoráveis a promoção da ação racional orientada a fins, capaz de calcular os meios adequados à obtenção do fim *a priori* definido em lei e de prever suas prováveis conseqüências. Disso se infere que o tipo-ideal da burocracia visa ao

---

<sup>50</sup> Nas palavras de WEBER, “precisão, velocidade, clareza, conhecimento dos arquivos, continuidade, discricção, unidade, subordinação rigorosa, redução do atrito e dos custos de material e pessoal – são levados ao ponto ótimo na administração rigorosamente burocrática, especialmente em sua forma monocrática”. (Ibidem, p. 249).

melhor meio de atuar, procurando como atingir de maneira mais eficiente os fins pretendidos, não respondendo, portanto, à questão do porquê agir.

Entre diletantismo e burocratização, Max WEBER opta pela burocracia por seu caráter técnico-racional, capaz de administrar as massas, pois, “como estrutura permanente com um sistema de regras racionais, a burocracia é modelada de forma a atender as necessidades previstas e repetidas por meio de uma rotina normal”.<sup>51</sup> Voltada ao aprimoramento dos meios, a burocracia segue a racionalidade formal e instrumental, já que fica, na pureza do tipo, circunscrita à execução *sine ira ac studio* dos deveres funcionais.

A lógica burocrática pode ser aplicada tanto na administração pública estatal, quanto na administração privada, tanto na forma de produção capitalista, quanto na economia planificada socialista, enfim, poderia ser usada para quaisquer fins, pois ela não conhece valores que transcendem a si mesma, muito menos vivencia o “politeísmo de valores”. Por isso, Max WEBER nota que, “quando se estabelece plenamente, a burocracia está entre as estruturas sociais mais difíceis de destruir”.<sup>52</sup>

Composta por pessoas que não contestam os fins da administração, a máquina burocrática continua a operar normalmente depois de mudança dos rumos políticos, pois, no caso, é preciso apenas substituir os altos funcionários.<sup>53</sup> Ademais, sua natureza instrumental desconhece valores que se difundem pelo mundo cotidiano, levando à conversão da burocracia em burocratismo que se fecha sobre sua própria realidade autopoiética, contra as pressões da sociedade.

### 2.3 O burocratismo: expropriação dos meios administrativos de produção.

No entendimento weberiano, a esfera social foi racionalizada por meio de uma “burocratização” apta a promover a calculabilidade do agir cotidiano, seja na esfera estatal-administrativa, seja no âmbito da empresa privada. A racionalização torna a

---

<sup>51</sup> WEBER, Max. A Sociologia da Autoridade Carismática. In: GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright., op. cit., p. 283.

<sup>52</sup> WEBER, Max. “Burocracia”. In: GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright., op. cit., p. 264

<sup>53</sup> Ibidem, p. 266.

vida cotidiana previsível por meio de regras racionais pré-estabelecidas, de forma a afastar o autoritarismo desestabilizador de outrora, que impedia o desenvolvimento de situações calculáveis e permanentes. Ao provocar a “rotinização” da vida, a racionalização instrumental “autonomiza” os meios em relação a seus respectivos fins, resultando na restrição da liberdade de agir diante do mundo. Desponta a “perda de liberdade”, pois o homem fica aprisionado numa “jaula de ferro”.<sup>54</sup>

Apanágios da modernidade ocidental, os processos de racionalização e de desencantamento do mundo contagiaram todo o conjunto da vida. Até mesmo a empresa capitalista também recorreu à organização burocrática, pois o empregado realiza funções especializadas por meio de procedimentos racionais, disciplinados, previsíveis e eficientes, sem deter os meios de produção, obedecendo às regras estatuídas pela empresa em função, prioritariamente, da dominação racional-legal. Sob essa perspectiva, é possível afirmar que o capitalismo racional moderno seria o reflexo, na seara da economia, de um processo maior: a racionalização.<sup>55</sup>

Surge, então, uma simbiose entre capitalismo e burocracia estatal, pois a previsibilidade e a estabilidade conferida pela burocracia mostram-se como condições primordiais para a expansão de um sistema capitalista que prima pela segurança das relações jurídicas travadas nas transações econômicas e comerciais. Consoante Julien FREUND, “a pressuposição mais geral do capitalismo moderno consiste no fato de fazer ele do cálculo racional a norma de todos os grandes empreendimentos”.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Quanto à tradução do termo, Antônio Flávio PIERUCCI, ao organizar uma nova edição para a obra “A ética protestante e o ‘espírito’ do capitalismo”, utiliza a expressão “rija crosta de ação” em lugar daquilo que PARSONS teria traduzido por “jaula de ferro”. (WEBER, Max. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 19).

<sup>55</sup> Observando a estreita ligação, na teoria weberiana, entre capitalismo moderno industrial e racionalização ocidental, Hans GERTH e C. Wright MILLS asseveram que WEBER teria desenvolvido um materialismo político e militar com o fito de complementar o materialismo econômico de MARX. Nas palavras dos autores, “a ênfase de Marx no trabalhador assalariado como ‘separado’ dos meios de produção torna-se, na perspectiva de Weber, apenas um caso especial dentro de uma tendência universal. O soldado moderno está igualmente ‘separado’ dos meios de violência; o cientista dos meios de indagação; o servidor público, dos meios de administração. Weber procura, assim, relativizar a obra de Marx, colocando-a dentro de um contexto mais generalizado e mostrando que as conclusões de Marx se baseiam em observações tomadas de um ‘caso especial’ dramatizado, que é melhor ver como um caso numa ampla série de casos semelhantes. (GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright. Introdução: o homem e sua obra. In: \_\_\_\_\_, op. cit., p. 68).

<sup>56</sup> FREUND, Julien, op. cit., p. 127.

De nada adianta a empresa calcular eficientemente seus procedimentos internos, se, externamente, o mercado, a sociedade civil e a administração pública são dominados pela imprevisibilidade. Era preciso centralizar e controlar todo o poder político-administrativo que estava distribuído em associações intermediárias típicas da Idade Média, como os feudos e as corporações de ofícios, para que a sociedade “despolitizada” se transformasse no reino da livre empresa, em detrimento dos privilégios patrimonialistas.<sup>57</sup>

Na esfera administrativa, essa centralização coube à burocracia estatal, cujo funcionamento estava limitado por regras jurídicas, de modo a viabilizar a calculabilidade capitalista. Dessa forma, o desenvolvimento da burocracia moderna partiu do processo de desapropriação dos meios de produção. No domínio privado, os meios materiais de produção foram concentrados nas mãos de grandes empresários, ao passo que, no domínio público, os meios coercitivos e administrativos passaram a se concentrar no âmbito estatal, conforme se infere da criação dos exércitos nacionais, em substituição aos exércitos de mercenários.

Longe de visar apenas à concentração de poder na empresa privada e no Estado, esse processo também objetivou atender às exigências modernas de eficiência e de produtividade. Quanto ao domínio público especificamente, os nobres feudais eram tidos como funcionários enfeudados que realizavam a administração dos interesses públicos à base de seus próprios recursos, tendo-a como atividade secundária que objetivam *a priori* a promoção de seu *status* social, de modo que:

Toda forma de atribuição de usufrutos, tributos e serviços devidos ao senhor pessoalmente, ou ao funcionário para a exploração pessoal, significa sempre uma derrota do tipo puro de organização burocrática. O funcionário nesses cargos tem um direito pessoal à posse do cargo. Isso ocorre em proporções ainda maiores quando o dever oficial e o salário estão inter-relacionados de tal modo que o funcionário não transfere ao senhor quaisquer rendimentos ganhos.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Nessa esteira, WEBER destaca que, “nos tempos modernos, a burocratização e o nivelamento social dentro das organizações políticas, e particularmente dentro das organizações estatais, em conexão com a destruição dos privilégios feudais e locais, beneficiaram freqüentemente os interesses do capitalismo. (WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright., op. cit., p. 267).

<sup>58</sup> Ibidem, p. 241

Como contraprestação pelos serviços prestados, tais funcionários utilizavam o produto arrecadado para suas finalidades privadas, o que facilitou a instituição de prebendas, na medida em que se atribuía ao funcionário, geralmente nobres, o pagamento de rendas vitalícias em troca do desempenho dos deveres do cargo. Para que a organização burocrática fosse viável era necessária a substituição do pagamento *in natura* dos funcionários pelo pagamento em forma de salário, o que exigia, é claro, não só um sistema de tributação, mas principalmente o desenvolvimento de uma economia monetária.<sup>59</sup>

Destituído dos meios coercitivos e administrativos de produção, o funcionário do Estado burocrático já não detém o poder de arrecadar tributos, nem de exercer o *ius imperium* de forma direta, pois sua atuação fica adstrita às regras do funcionalismo público. Com a burocratização, o Estado coloca todas as suas despesas administrativas no orçamento e equipa as autoridades inferiores com os meios correntes de despesa, exigindo a comprovação dos gastos e do próprio agir administrativo por meio de uma rígida documentação disposta em arquivos.

Opera-se, então, uma separação entre a propriedade privada dos funcionários e os equipamentos públicos, que ficam concentrados numa “repartição”. Diferentemente do notável, o burocrata compreende o exercício de sua função como atividade principal, pois dela depende para a sua sobrevivência, o que acaba por ensejar seu aprisionamento na máquina burocrática. Afinal, “na grande maioria dos casos, ele é apenas uma engrenagem num mecanismo sempre em movimento, que lhe determina um caminho fixo”.<sup>60</sup> Contudo, nem todos conseguem participar dessa engrenagem burocrática, pois aqueles que exercem funções administrativas tendem restringir o acesso aos cargos mediante de realização de exames e concursos.

Para Max WEBER, “exames especiais, por sua vez, significam ou parecem significar uma ‘seleção’ dos que se qualificam, de todas as camadas sociais, ao

---

<sup>59</sup> Nas palavras de WEBER, “uma certa medida de economia monetária desenvolvida é a precondição normal para a existência, inalterada e permanente, se não para a criação de administrações burocráticas puras” (Ibidem, p. 238). No mesmo sentido, “segundo a experiência, o ótimo relativo para o êxito e manutenção rigorosa do aparato administrativo é proporcionado por um salário monetário certo, conjugado à oportunidade de uma carreira que não dependa de simples acaso e arbítrio” (Ibidem, p. 242).

<sup>60</sup> Ibidem, p. 265.

invés de um Governo de notáveis. Mas, por outro lado, a democracia teme que o sistema de mérito e títulos resulte numa ‘casta’ privilegiada.<sup>61</sup> Contra a educação humanística do “homem culto”, como o *gentleman* britânico, a defesa de currículos regulares, exames especiais e concursos refletia o desejo de restringir a oferta dos cargos aos donos dos títulos educacionais.

Frente à burocratização, as instituições de ensino tiveram que adaptar seus currículos escolares para atender a demanda pelo conhecimento especializado. Na medida em que se restringe o acesso ao aparato burocrático, a peritagem técnica fortalece o “elemento estamental” dos burocratas, de modo que, “tudo isso cria tendência de considerar os cargos como ‘prebendas’ para que os que estão habilitados através de certidões de concurso”.<sup>62</sup> As dificuldades de acesso, a garantia de existência segura e a posição hierárquica fazem com que o funcionário moderno desfrutasse de uma *estima social* em relação aos demais cidadãos, principalmente quando há uma forte procura por peritos especializados.

Aliás, a própria qualificação técnica conferia aos burocratas uma grande posição de poder diante do diletantismo dos governantes quanto ao conhecimento técnico de suas tarefas oficiais. Não é à toa, então, que toda burocracia incita um “segredismo” no que tange ao seu conhecimento e à suas intenções, em franco prejuízo ao princípio da publicidade dos negócios públicos. O burocrata ainda se apraz com um Parlamento mal informado, para não dizer do pouco caso diante da população desinformada. Se os burocratas tendem a se fechar para o próprio controle estatal, principalmente ao controle legislativo, evitando a participação nas decisões administrativas, o que se dirá da participação dos cidadãos e da administração colegiada. Nessa senda, Max WEBER assevera que:

A interferência de grupos de interesse econômico, ou outros peritos não-funcionários, ou a interferência de representantes leigos não-especializados, o estabelecimento de órgãos parlamentares locais, interlocais ou centrais, ou outros órgãos representativos, ou de associações ocupacionais – esses elementos parecem pesar diretamente contra a tendência burocrática.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Ibidem, p. 278.

<sup>62</sup> Ibidem, p. 237.

<sup>63</sup> Ibidem, p. 269.

Em atenção ao trecho citado, é possível aduzir que o sociólogo alemão não criticava a burocracia, enquanto tipo-ideal que reflete a inevitável racionalização do agir humano em prol da especialização técnica. O que ele submeteu à crítica foi a transformação da burocracia-meio em um “fim-em-si-mesmo”, bem como a usurpação da máquina burocrática por funcionários investidos em cargos públicos, visando à formação de um estamento administrativo burocrático.

A burocracia pode ser até mesmo imprescindível, mas nem por isso ela pode ser completamente autonomizada como um sistema autopoietico, que dita internamente suas regras. Abordando o temor de WEBER quanto à extinção da política face à burocratização, Katie ARGÜELLO lembra que, “[...] a substituição do político autêntico pelo burocrata, poderia acarretar um crescimento desproporcional da burocracia que, desta forma, extrapolaria o âmbito da eficiência técnico-administrativa, para converter-se em aparato de determinação dos fins estatais.”<sup>64</sup>

Por mais que o aparato burocrático deva atuar impessoalmente, segundo uma ação racional voltada a fins, informando-se pelos *inputs* normativos, ela não pode se isolar da sociedade que a rodeia. Promovendo aquilo que Émile DURKHEIM chamava de coesão social, a burocracia procura otimizar o funcionamento das instituições sociais por meio da solidariedade orgânica, ou seja, em razão da interdependência funcional dos atores sociais. Por isso, ela não pode deixar de interagir com a sociedade, pressupondo ser auto-referencial e gozar de autonomia absoluta, como se não houvesse, numa linguagem luhmanniana, uma inter-comunicabilidade entre os vários subsistemas sociais.

Aliás, a própria instrumentalidade da máquina burocrática exige que ela responda as pressões exercidas por seu entorno. Contra as características positivas da burocracia, como a busca eficiente de resultados e o repúdio à concessão de favores pessoais, a conversão do aparato administrativo num burocratismo auto-referencial acabou por colaborar no processo de monopolização estatal da coerção.

---

<sup>64</sup> ARGÜELLO, Katie Silene Cáceres. **O Ícaro da Modernidade: Direito e Política em Max Weber**. São Paulo: Acadêmica, 1997, p. 86.

## 2.4 A configuração burocrática do Estado.

Como há diferentes Estados, com propostas ideológicas divergentes, Max WEBER objetivava uma concepção de Estado que pudesse reunir aquilo que é compatível a todos os Estados. Num posicionamento objetivo, ele encontrou esse elo comum na possibilidade do uso monopolizado da coerção. Segundo René Armand DREIFUSS, “Weber, portanto, considera que ‘em última instância’, pode-se definir sociologicamente o Estado moderno somente em termos de seus *meios* ‘específicos e peculiares’, característicos das associações (e de si próprio, portanto), isto é, o uso de força física”.<sup>65</sup>

A definição weberiana de Estado enfoca-se nos meios, mas nem por isso ela esquece que o uso constante da força desgasta o poder, ou seja, a faculdade da autoridade de impor sua vontade aos demais. Por isso, o Estado teria que pautar sua dominação na obediência, legitimando-se ou na dominação tradicional, ou na dominação carismática ou, ainda, na dominação legal-racional.<sup>66</sup> Dentre os três tipos puros de dominação, é na dominação racional-legal que o Estado moderno encontra sua legitimidade, pois ali prevalece a crença na validade e na legitimidade de um estatuto legal construído por regras racionalmente criadas que informam as ações racionais orientadas a fins ou valores.

Contra os privilégios reais do mercantilismo, a substituição da perspectiva simbólica eclesiástica e real pelo símbolo do sujeito abstrato e autônomo da modernidade instigou o surgimento do Estado moderno, que deixa de se legitimar na tradição e na vontade benevolente do rei para se estruturar sobre uma lei formalmente igualitária e, em última análise, nas constituições liberais assecuratórias dos direitos fundamentais.<sup>67</sup> Revestido pelo manto da racionalidade impessoal, o

---

<sup>65</sup> DREFUSS, René Armand. **Política, poder, estado e força: uma leitura de Weber.** Petrópolis: Vozes, 1993, p. 89.

<sup>66</sup> Visando à obediência dos dominados por meio do medo ou da esperança, a dominação exercida pelos detentores do poder respalda-se em três tipos de legitimação: a) a dominação tradicional baseada na autoridade do patriarca; b) a dominação alicerçada no carisma e nos dons pessoais e extraordinários do profeta, do líder de guerra ou do demagogo; c) a dominação legal, calcada na observação das obrigações estatutárias racionais. (WEBER, Max. Os três tipos de dominação. In: COHN, Gabriel (org.), op. cit., p. 128 - 141).

<sup>67</sup> Segundo Paulo SCHIER, as constituições modernas surgiram como uma forma de limitar racionalmente o exercício despótico do poder estatal, em razão da centralização na figura do homem,

Estado Moderno encontra na burocracia a condição indispensável para seu desenvolvimento. Além de ser o tipo mais puro de dominação racional-legal, a burocracia favorece a criação de um sistema ágil de finanças públicas capaz de sustentar exércitos permanentes.<sup>68</sup>

Face à centralização política, o domínio estatal exigia a organização eficiente sobre extensas áreas territoriais por meio de uma administração burocrática que fosse suficientemente forte e aparentemente neutra. Foi o que justificou a expropriação dos meios administrativos de produção, até então detidos pelos estamentos privilegiados, minando, assim, o poder local das instituições intermediárias do patrimonialismo.<sup>69</sup>

No processo de concentração da atividade política em torno do Estado, os “notáveis” buscavam influir na distribuição do poder e obter vantagem lucrativa, compreendendo a política como atividade subsidiária, já que ela era exercida pelos parlamentares apenas nas sessões. Com a democratização do direito de voto, tornou-se necessário criar estruturas partidárias locais de caráter permanente, ensejando a ascensão de novos políticos profissionais estranhos ao Parlamento, em detrimento do governo dos notáveis.

---

impelindo as constituições a orbitarem ao redor dos direitos fundamentais, uma vez que eles constituiriam o *telos* dos Estados de Direito. (SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. In: **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Faculdade do Brasil**, jan/ jun 2003, p. 55 - 71).

<sup>68</sup> Em tempos de racionalização e de desencantamento do mundo, Max WEBER defende que, “[...] tecnicamente, o grande Estado moderno é absolutamente dependente de uma base burocrática” (WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright., op. cit., p. 246).

<sup>69</sup> Ao abordar a concentração estatal quanto à satisfação das necessidades coletivas, Julio Adolfo COMADIRA também observa que, num sentido material e fático, os serviços públicos são anteriores à Revolução Francesa, já que eles teriam nascido de uma necessidade prática, a exemplo dos serviços de moagem prestados pelos senhores feudais e dos serviços de saúde prestados pelas ordens religiosas. Por ter extinto as organizações intermediárias da sociedade feudal, o Estado moderno teria tomado para si a tarefa de satisfazer certas necessidades coletivas por meio de seu aparato burocrático, criando serviços públicos com recurso ao procedimento legal chamado *publicatio*, que é passagem gradual de uma atividade à titularidade do Estado. Nas palavras do autor, “había, no obstante, factores históricos derivados de la dinámica de los cambios, ya en aquel momento, a que el Estado asumiera por razones ideológicas o por conveniencia la satisfacción de necesidades generales hasta ese momento atendidas por la Iglesia, las ordenes religiosas, las corporaciones, las fundaciones, las universidades y otras instituciones sociales intermedias representativas del cuerpo social en el Antiguo Régimen. La asistencia, la sanidad, la educación, el coreo (cuando deja de ser un servicio exclusivo al rey), son así, en esa primera etapa, servicios asumidos por el Estado”.(COMADIRA, Julio Rodolfo. El Servicio Publico como Título Jurídico Exorbitante. **A&C: Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Ano 3, n.º 11, jan/mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 85).

Se, por um lado, a democracia de massa reascendeu a figura carismática do líder demagogo, por outro, a busca incessante de votos demandou a burocratização dos partidos.<sup>70</sup> Além da burocratização dos próprios partidos democráticos, a própria relação entre os princípios da democracia liberal e a organização burocrática do Estado é permeada por afinidades e tensões.

Quanto às afinidades, uma administração pública que não siga os preceitos burocráticos baseia-se na concessão de preferências materiais e honoríficas aos cidadãos que exercem deveres oficiais em nome da autoridade política. Juntas, burocracia e democracia combatem os privilégios feudais, instigando uma “democratização passiva”, de forma a nivelar os governados segundo o preceito da “igualdade perante a lei”, o não significaria a participação ativa dos governados na condução dos negócios públicos.<sup>71</sup>

Por outro lado, a democracia política está em tensão com o caráter estamental do aparato burocrático, que tende a restringir o acesso aos cargos públicos por meio de exames e concursos que se embasam numa diferenciação sócio-educacional, levando-a à luta para reduzir o período de mandato e para substituir a nomeação pela eleição de funcionários administrativos.

Sob a égide de um Parlamento forte, a democracia desponta como um instrumento eficaz na consecução dessa tarefa de contrabalançar o peso que a burocracia tinha adquirido na Alemanha. Diferente da Inglaterra e da França, cuja industrialização ocorreu sob o comando da burguesia, na Alemanha, o processo de industrialização ocorreu sob a égide do próprio Estado, regido pelo aparato burocrático de Bismarck que se sobrepunha aos próprios governantes.

Como a base social da burocracia militar e executiva era constituída pelos *Junkers*, representantes da aristocracia rural alemã, WEBER advertia que o poder político não podia ser regido por uma classe decadente que incentivava a burocratização estatal em prol da manutenção de seus cargos na estrutura administrativa. Por isso, ele exortava à burguesia industrial alemã para que

---

<sup>70</sup> WEBER, Max. A Política como Vocação. In: GERTH, Hans; MILLS, C. Wright, op. cit., p. 97-153.

<sup>71</sup> WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright., op. cit., p. 262.

obtivesse o poder político por meio de um Parlamento ciente de sua responsabilidade no controle da burocracia.<sup>72</sup>

Depois de consolidada a democracia liberal, com a sobreposição do Parlamento sobre a autoridade monocrática, a burocratização da política estatal passou por um segundo momento. Uma vez que as lutas partidárias visavam não só metas objetivas, mas também a distribuição de empregos, a conquista do poder por um partido de oposição implicava a substituição de milhares de funcionários. Para refutar essa instabilidade constante na administração, a burocracia moderna priorizou um funcionalismo qualificado, impondo provas e exames especiais como meio de acesso aos cargos públicos.

Em linhas gerais, a participação democrática dos cidadãos resumia-se ao exercício do direito ao voto, evidenciando a existência de barreiras institucionais e de procedimentos formais que separavam o aparato político-administrativo da sociedade civil. No Estado burocrático, o fechamento da Administração Pública à participação social nos negócios públicos acabou por contar com o apoio da racionalização sofrida pelo direito.

## 2.5 O legalismo burocrático.

Em sua sociologia do direito, Max WEBER tem por objetivo expor como o processo de racionalização da modernidade ocidental reflete-se no âmbito jurídico. Além disso, ele pretende mostrar até que ponto as pessoas orientam o sentido de suas condutas de acordo com as regras de direito, verificando a eficácia das normas jurídicas. Na seara sociológica, eficácia significa a efetiva observação social do preceito jurídico e não se o dever-ser está apto a produzir conseqüências jurídicas. Dessa forma, sua sociologia do direito diverge dos fins da dogmática jurídica:

---

<sup>72</sup> Analisando os escritos militantes de Weber e a obra *Parlamento e governo na Alemanha*, Carlos Eduardo SELL afirma que, “o que Weber buscava era aperfeiçoar as instituições políticas da Alemanha fazendo com que elas pudessem ser escolas ou mecanismos onde surgissem verdadeiros ‘líderes carismáticos’ capazes de, com seus próprios dons e qualidades excepcionais, guiar as instituições políticas e, principalmente, a burocracia estatal rumo ao desenvolvimento da Alemanha. Em resumo, para conter a força da burocratização, Max WEBER contava com a força do carisma. (SELL, Carlos Eduardo, op. cit., p. 134).

enquanto esta se preocupa com a validade formal dos preceitos jurídicos, segundo um método lógico-normativo de viés abstrato e formal, aquela se volta para a compreensão das causas e dos efeitos de uma ordem jurídica.

Na delimitação de seu objeto de análise, Max WEBER constata que o direito refere-se a um ordenamento legitimado na fé, na tradição ou na razão, buscando sua validade e a eficácia de seus preceitos na possibilidade de aplicação da coerção. O recurso à coerção requer um aparato institucional de coerção, de modo a se possibilitar a distinção entre direito, de um lado, e convenção, moral e ética, de outro, pois a convenção até poderia implicar uma coerção por um grupo de pessoas, mas não por uma instância judiciária. A própria definição weberiana de direito evidencia o quanto ela é formal, por se calcar no meio, isto é, no uso da força física ou psíquica, passando longe de qualquer consideração de ordem axiológica.<sup>73</sup>

Para abordar o processo de racionalização do direito, o sociólogo alemão criou uma tipologia jurídica, mesclando duas categorias de binômios: direito formal vs. direito material, de um lado, e direito racional vs. direito irracional, de outro. O direito formal relaciona-se ao conjunto de normas que obedecem à coerência lógica e interna do sistema jurídico, ao passo que o direito material atenta aos fatores extrajurídicos, levando em conta, no julgamento, valores políticos, éticos, econômicos ou religiosos. Por outro lado, a racionalidade ou irracionalidade do direito refere-se ao grau de previsibilidade do direito, pautando-se ora na tradição dos julgamentos, ora na logicidade do sistema jurídico formal.

Pelo cruzamento desses dois binômios, despontam quatro tipos de direito: o direito irracional-formal, como as decisões ritualísticas de oráculos, o direito irracional-material, como a justiça emotiva do cádi, o direito racional-formal, cujas decisões calcam-se em conceito jurídicos abstratos, e o direito racional-material, como o direito baseado nos preceitos previsíveis do Corão.<sup>74</sup> Nesse sentido, a racionalização do direito moderno teria duas expressões distintas: a racionalidade jurídica material do *Common Law*, que segue o direito racional-material, e a racionalidade jurídica formal do *Continental Law*, que segue o direito racional-formal.

---

<sup>73</sup> ARGÜELO, Katie Silene Cáceres. op. cit., p. 122 – 128.

<sup>74</sup> FREUND, Julien. op. cit., p. 185 – 188.

O direito anglo-saxônico não passou pela codificação racional frente à força das grandes corporações de advogados, que preferiram a tradição dos julgamentos, a fim de evitar uma ameaça à posição social e material dos notáveis jurídicos. Por meio da consolidação dos julgados nos *writs*, o direito anglo-saxônico passou por uma racionalização material do direito, que visa, acima de tudo, não à logicidade dos preceitos jurídicos, mas a adequação utilitarista dos julgados aos problemas do cotidiano. Noutra perspectiva, o direito criado na Europa Continental primou pela generalização, formalização e sistematização daqueles preceitos legais que se pautavam no direito romano. Graças ao apoio concedido pelos juristas profissionais e pelo academicismo universitário, foi possível conferir maior grau de previsibilidade lógica e formal ao direito, processo que culminou com as grandes codificações, pressupondo que o direito poderia regular toda a realidade.<sup>75</sup>

A identificação desses dois tipos de racionalidade jurídica possibilita a aferição do vínculo existente entre a burocracia impessoalizante e o sistema lógico-formal de direito. Afinal, o burocrata está adstrito ao cumprimento de regras abstratas e de regulamento, sendo-lhe vedado promover ponderações ou valorações extrajurídicas, diante do temor quanto aos antigos favoritismos pessoais do patrimonialismo medieval.<sup>76</sup> Emerge uma simbiose entre o direito racional-formal e a *ratio* burocrática de atuação *sine ira ac stutio*, em prol de um legalismo burocrático.

Sem observar os fins a que serve, o formalismo instrumental da burocracia afasta, para os casos ordinários, aquela racionalidade material informada por valores extrajurídicos que fogem ao sistema hermético do direito positivado. Com o advento da “jurisprudência dos princípios”, o burocrata teria dificuldade para cumprir o dever de ponderação dos princípios constitucionais, pois o processo de densificação da norma jurídica requer a delimitação do conteúdo normativo diante do caso concreto,

---

<sup>75</sup> Ibidem, 188- 192.

<sup>76</sup> Como WEBER afirma, “a racionalização do direito romano, transformando-se num sistema fechado de conceitos a serem tratados cientificamente, foi levada à perfeição apenas durante o período em que a própria estrutura política sofreu uma burocratização” (WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright. op. cit., p. 254).

evocando considerações extrajurídicas, que são de difícil apreensão pela *ratio* hermética da burocracia.<sup>77</sup>

Depois de ter percorrido os cinco eixos de representação, desenvolvidos no curso da modernidade ocidental, quais sejam, homem, conhecimento, sociedade, Estado e direito, longe de encerrar a temática e aniquilar o pensamento crítico, ao menos é possível verificar, segundo a interpretação da sociologia weberiana, o quanto a burocracia é filha de seu tempo, tendo em vista que sua construção acabou por recepcionar muitos preceitos valorizados pelas visões modernas de mundo. Para um sujeito abstrato, desenvolveu-se uma racionalidade totalitária que pretendia a tudo regular mecanicamente, como se a sociedade fosse monolítica, previsível e passível de completa regulação por um Estado apoiado no direito racional-legal.

Na época em que foi delineada, é possível que a organização burocrática fosse aclamada por obedecer aos preceitos racionalizantes da modernidade ocidental. Contudo, a interpretação que o presente trabalho fez do modelo burocrático não deixou de ter um olhar crítico, diante da influência das atuais visões de mundo que foram eleitas pelo pesquisador, segundo os pressupostos teóricos e epistemológicos estabelecidos no início da empreitada. Torna-se imprescindível perscrutar o distanciamento entre o tipo ideal de burocracia, formulado por Max WEBER na modernidade ocidental, e a interpretação que foi promovida quanto às atuais representações de mundo sobre o homem, o conhecimento, a sociedade, o Estado e o direito. Com isso, objetiva-se verificar a possibilidade de continuidade quanto à aplicação da lógica burocrática pelas atuais instituições sociais e, principalmente, pela Administração Pública.

---

<sup>77</sup> Analisando o resgate, pelo direito, de substratos éticos e morais, mediante a inserção de valores para dentro do ordenamento jurídico positivado, Patrícia BAPTISTA assevera que o novo constitucionalismo, “[...] afastando-se tanto do modelo positivista da *jurisprudência dos conceitos*, como do concebido pela *jurisprudência dos valores*, foi buscar o seu fundamento de validade nos princípios”, ou seja, na *jurisprudência dos princípios*, numa superação dialética entre positivismo e jusnaturalismo, de forma a promover a difusão dos axiomas constitucionais por todo o direito (BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 84).

### 3. AS TEMPESTADES PARADIGMÁTICAS: os questionamentos sobre a continuidade do modelo burocrático weberiano.

*A burocracia é infelizmente o mando de ninguém e, por essa mesma razão, talvez a forma menos humana e mais cruel de governo.*<sup>78</sup>

HANNAH ARENDT.

Na busca de novos horizontes para o agir administrativo, recolhem-se as considerações críticas de diversos autores que sugerem paisagens distantes do modelo burocrático da modernidade ocidental, embora eles não estejam conectados, nem tratem de burocracia ou de gestão pública. Ao invés da imposição de argumentos fechados, prefere-se a sugestão imagética, porque concluir é aniquilar o pensar e o repensar que levam à inovação. Ao invés de tratar de paradigmas pós-modernos, preferiu-se falar em novos paradigmas representativos, pois muitos autores que serão apresentados produziram suas teorizações a partir de uma crítica da modernidade, sem, todavia, romperem com o paradigma moderno.

Mesclar autores que seriam modernos ou pós-modernos não significa incoerência lógico, porque a finalidade é a única: mostrar que as recentes visões de mundo não se compatibilizam com o “modelo” de burocracia, conforme o tipo-ideal weberiano. Isso não significa que já não existam mais, no plano material, instituições burocráticas ou que não possam ser desenvolvidos outros modelos de organização administrativa: no mínimo que a burocracia e o direito administrativo que a explica teriam que buscar outras fontes de legitimidade. Antes de partir à compreensão das práticas de gestão pública que surgem como tentativa de responder as críticas tecidas contra o modelo burocrático, impõe-se conhecer as próprias transformações sofridas em cada um dos cinco eixos de representação.

#### 3.1 O homem primado pela ação arendtiana.

A construção de novas representações para o homem perpassa por seu momento crítico, de negação de algumas características do sujeito moderno. Tendo

---

<sup>78</sup> ARENDT, Hannah. Responsabilidade pessoal sob a ditadura. In: \_\_\_\_\_, **Responsabilidade e julgamento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 94.

como norte teórico as reflexões críticas de Hannah ARENDT, pretende-se indicar como o homem burocrata perde a capacidade para a ação ao se inserir no movimento rotineiro da engrenagem burocrática. Ora, a tendência impessoalizante de seguir regras abstratas refuta situações ou pessoas concretas.

A compreensão do argumento exige a breve análise das três atividades que, na visão arendtiana, compõem a *vita activa*. O “labor” refere-se ao processo interminável de manutenção do próprio corpo, de forma a equalizar todos os homens naquilo que eles têm em comum: as necessidades biológicas. Já a “fabricação” relaciona-se ao artificialismo do mundo criado pelo homem, visando a dar certa permanência à vida mortal humana. Por fim, a “ação” é a única atividade exercida diretamente entre os homens, sem mediações da matéria, estando relacionada ao novo começo, capaz de irromper a *ratio* cíclica do *kosmos*.<sup>79</sup>

Embora a *vita activa* tenha raízes num mundo, o *animal laborans*, que é o representante do labor, e o *homo faber*, representante da fabricação, dispensam a presença de outros homens no consumo e na produção isolada, logo, apenas a ação não pode ser imaginada fora da pluralidade e da sociedade dos homens. Enquanto a comunidade natural da *oikos* decorria de necessidades biológicas, a esfera da *polis* era informada pela vitória quanto às carências vitais. A força e a violência aplicadas na esfera privada do labor eram justificadas por serem meios para vencer tais carências e para conquistar a liberdade na esfera pública da ação.

Nesse sentido, Hannah ARENDT nota que a atual dificuldade de separar as esferas pública e privada resulta da ascensão da esfera do social dentro do Estado nacional, trazendo a economia doméstica para esfera pública com o fito de promover a organização pública do processo de manutenção da vida.<sup>80</sup> Num mundo dominado pelo ideal de abundância proporcionada pelo labor, o termo processo tornou-se

---

<sup>79</sup> ARENDT, Hannah. **A condição humana**, 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 15-20.

<sup>80</sup> Entendida como uma família supra-humana, a nação volta-se para a “economia política”, termo que seria contraditório para os gregos, pois o que era econômico, orientado para a sobrevivência da espécie, não seria assunto político (Ibidem, p. 50-59).

essencial à acumulação de riquezas, fazendo com que o trabalho-fabricação deixasse de visar à durabilidade do mundo para se transformar em trabalho-labor.<sup>81</sup>

Como os bens de consumo são rapidamente produzidos pelo labor e consumidos pelo *animal laborans*, o acúmulo ilimitável de riquezas fez com que os objetos de uso fossem consumidos como se fossem bens de consumo, trazendo-os para o processo cíclico e infindável do metabolismo humano, em benefício da expansão constante da produção. Segundo Celso LAFER, “o próprio *homo faber* viu-se degradado, na sociedade industrial, à condição de *animal laborans*”.<sup>82</sup> Os instrumentos do *homo faber* são substituídos por máquinas que copiam o ritmo do corpo humano, trocando a qualidade inventiva do fabricante pela quantidade de “*labor power*” extraída da massa homogênea de operários.

Essa “ritmização” do processo produtivo também se reflete nos procedimentos burocráticos, o que fica claro quando Max WEBER afirma que, “em contraste com o notável, que administra ou governa honorificamente ou à margem, o burocrata profissional está preso à sua atividade por toda a existência material e ideal. Na grande maioria dos casos, ele é apenas uma engrenagem num mecanismo sempre em movimento, que lhe determina um caminho fixo”.<sup>83</sup> Noutro prisma, Hannah ARENDT tratou da “teoria do dente da engrenagem” para lembrar que, “cada dente da engrenagem, isto é, cada pessoa, deve ser descartável sem mudar o sistema, uma pressuposição subjacente a todas as burocracias, a todo serviço público e a todas as funções propriamente ditas”.<sup>84</sup>

Uma vez que a burocracia demanda a alocação de responsabilidades em cargos e, não em pessoas, as ações e omissões administrativas tendem a encontrar abrigo nas “falhas” do sistema burocrático. Para se resguardar de julgamentos e

---

<sup>81</sup> Ibidem, p. 78 -107.

<sup>82</sup> LAFER, Celso. A política e a condição humana. In: ARENDT, Hannah, op. cit., p. 348.

<sup>83</sup> Não se pretende aqui favorecer a administração de notáveis, típica do patrimonialismo, mas evidenciar que, pelo menos, o homem notável ainda procurava distinguir-se dos demais, nem que fosse por meio de seu *status* social. O burocrata, por outro lado, perde toda sua singularidade, para funcionar como parte facilmente substituível do sistema operacional. Se os dois modelos não são desejáveis, é sinal de que é tempo de buscar uma nova feição para o funcionário público, atrelada à nova concepção de sujeito (WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright., op. cit., p. 265).

<sup>84</sup> ARENDT, Hannah. Responsabilidade pessoal sob a ditadura. In: \_\_\_\_\_, **Responsabilidade e julgamento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 91.

responsabilizações, o burocrata procura seguir estritamente as regras abstratas que orientam o sentido de sua ação, em detrimento da singularidade de cada situação fática. Uma ação não abrigada por regulamentos não pode ser acobertada por “falhas” que são inerentes à engrenagem burocrática. Assim, é possível relacionar o burocrata ao *animal laborans*, porque tanto um quanto o outro perderiam a singularidade humana para se imiscuir, homogeneamente, num movimento cíclico, repetitivo e rotineiro de produção, denunciando, ainda mais, a ascensão do labor.

No âmbito da *vita activa*, a elevação do labor à categoria de atividade suprema levou, ainda, à alienação e ao isolamento do homem em relação ao mundo das aparências. Embora os homens passem a laborar conjuntamente, a satisfação corporal e o gozo hedonista são essencialmente egocêntricos, razão por que o *animal laborans* foge do mundo circundante. Equiparando os homens naquilo que lhes é comum, isto é, nas necessidades vitais, a uniformização imposta pelo movimento cíclico do labor faz com que os homens protejam-se dela por meio do isolamento radical dentro da esfera íntima.<sup>85</sup>

Na visão de Hannah ARENDT, essa fuga do homem em relação ao mundo das aparências é corroborada pela dúvida cartesiana, uma vez que a descoberta do telescópio por Galileu e a ascensão do sistema heliocêntrico colocaram em xeque a veracidade dos sentidos e das percepções, fazendo com que o homem se refugiasse numa subjetividade interna, isolada e abstrata. Nas palavras da autora, o grande apanágio da filosofia moderna residiria na “[...] preocupação exclusiva com o ego, em oposição à alma ou à pessoa ou ao homem em geral, uma tentativa de reduzir todas as experiências, com o mundo e com os outros seres humanos, a experiências entre o homem e si mesmo”.<sup>86</sup>

Na medida em que o homem isola-se na subjetividade abstrata, ele procura, por processos cognitivos, reduzir toda a realidade em leis gerais que lhe permitam prever as reações da natureza e do próprio homem, espelhando-se na lógica do

---

<sup>85</sup> Consoante Bethânia ASSY, o homem volta-se para a sua interioridade (*self*) na tentativa de fugir dos fatos históricos irreconciliáveis e do desnudamento da vulnerabilidade humana, ensejando a desvalorização da ação conjunta. (ASSY, Bethânia. Faces privadas em espaços públicos: por uma ética da responsabilidade. In: ARENDT, Hannah. **Responsabilidade e julgamento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 32).

<sup>86</sup> Idem, *op. cit.*, p. 266.

labor quanto ao movimento cíclico e repetitivo das leis cósmicas. O homem deixa de construir ativamente seu mundo-artifício a partir de eventos dignos de lembrança, para se submeter ao mundo regido por leis aferidas pela razão humana, ensejando seu lançamento na circularidade repetitiva de eventos previsíveis. Ao invés de delimitar o espaço de atuação livre dos homens, as leis acabam por uniformizar o comportamento do sujeito abstrato, em benefício da previsibilidade rotineira.<sup>87</sup>

É nesse contexto de uniformização do comportamento humano que Hannah ARENDT desenvolve, no livro “Eichmann em Jerusalém”, o conceito de banalidade do mal, tendo como referência a incapacidade do burocrata para pensar ou julgar diante da prevalência dos hábitos.<sup>88</sup> Para Adriano CORREIA, neste livro, “o mal aparece na figura de um homem de parca inteligência, com uma personalidade cujos traços fundamentais eram a incapacidade de pensar para além dos clichês e a predisposição à obediência a qualquer voz imperativa”.<sup>89</sup> A ameaça de “banalização do mal” instiga a autora a propor a recuperação do pensamento, quebrando padrões e relançando o homem no mundo das aparências, para que ele possa afirmar o significado dos eventos e das coisas presentes no mundo-comum.<sup>90</sup>

Entretanto, o resgate do pensamento dificilmente ocorreria num paradigma burocrático, pois uma de suas premissas básicas refere-se à adoção de regras e padrões por parte dos funcionários. Ao atuar *sine ira ac studio*, o burocrata refugia-se em regulamentos padronizados, porque a abstração das regras, além de o proteger, permite que seus valores pessoais não influam na execução das tarefas. Evita-se a aproximação do agente em relação às situações e pessoas concretas, o que significa seu distanciamento do mundo das aparências e a impossibilidade de

---

<sup>87</sup> Quando Odílio Alves AGUIAR analisa o artigo *Ideologia e terror* de Hannah ARENDT, ele afirma que a hegemonia do *animal laborans* acarretou o fim do contato intersubjetivo e a nulidade humana na solidão, favorecendo a difusão do sentimento de pertença a uma entidade superior no seio dos regimes totalitários, cujo poder passaria a estar atrelado a leis e forças sobre-humanas que legitimariam a domesticação do homem e as atrocidades cometidas em nome do “progresso” ou da “superioridade de uma raça”. (AGUIAR, Odílio Alves. Política e finitude em Hannah Arendt. In: OLIVEIRA, Manfredo; AGUIAR, Odílio Alves; ANDRADE, Luiz Felipe Netto (orgs.). **Filosofia política contemporânea**. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 109).

<sup>88</sup> ASSY, Bethânia. op. cit., pp. 31-60.

<sup>89</sup> CORREIA, Adriano. O pensar e a moralidade. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). **Transpondo o abismo: Hannah Arendt entre a filosofia e a política**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 02.

<sup>90</sup> Ibidem, p. 05.

ponderação. Pressupõe-se que as regras abstratas conseguiriam evitar a influência de paixões, ódios, preferências e preconceitos na realização das funções.

No entanto, Hannah ARENDT demonstra no artigo “Auschwitz em julgamento” que os “operários da morte” dos campos de concentração cediam aos prazeres sádicos e não obedeciam tão mecanicamente às ordens superiores, protegendo as arbitrariedades sob as vestes de legalidade. Desponta uma situação paradoxal: ou o burocrata torna-se incapaz de pensar, pela adoção aos padrões e regras, ou ele camufla e imiscui seus desejos em pretensões de legalidade. Para a autora, a verdadeira finalidade de regulamentos e leis refere-se à fixação de parâmetros gerais de atuação, sem pretender encerrar os homens num determinismo formalista que olvida o mundo real e que se aproxima da *ratio* do labor.<sup>91</sup>

Se o labor impede o homem de mostrar sua singularidade e dificulta o exercício do pensar e do julgar pela adesão a leis e padrões, torna-se imprescindível resgatar a ação, pois a fabricação não consegue minar o isolamento e a alienação do homem, nem revalorizar a política.<sup>92</sup> A fabricação converte o espaço público em mercado de trocas, substituindo cidadãos por negociadores, defendendo a fungibilidade de todas as coisas.<sup>93</sup> Ademais, o processo de unificação rítmica da produção transforma o homem numa máquina que segue os movimentos repetitivos típicos do processo vital do labor.<sup>94</sup>

Ao usar a força sobre a natureza, o fabricante produz os objetos de uso com base num projeto abstrato, de modo que a fabricação é um processo determinado pelas categorias de meios e fins, transformando cada fim em um novo meio, levando

---

<sup>91</sup> ARENDT, Hannah. Auschwitz em julgamento. In: \_\_\_\_\_, **Responsabilidade e julgamento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 295-326.

<sup>92</sup> DUARTE, André. Hannah Arendt e a modernidade: esquecimento e redescoberta da política. In: CORREIA, Adriano (Coord.), op. cit., p. 57.

<sup>93</sup> Olvidando que a esfera pública genuína não primava por um denominador comum das necessidades, como o dinheiro, mas pela presença constante da pluralidade de perspectivas sobre o mundo, a era moderna equivale a admiração pública à “objetividade” da recompensa monetária, como se a admiração pública fosse algo a ser usado e consumido pela vaidade individual. Informado pelos valores atinentes à atividade do labor, o homem já não consegue promover uma ação política capaz de tangenciar a racionalidade cíclica de um mundo aparentemente eterno e repetitivo, em que os bens de consumo e os objetos de uso são produzidos e consumidos a todo instante. (ARENDT, Hannah. **A condição humana**, 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 172-180).

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 157-166.

à “instrumentalização” ilimitada de tudo o que existe. Além de ser pouco resistente à expansão do labor, a fabricação pode ensejar uma instrumentalidade utilitarista.

Contra a subjetividade auto-referencial, o exercício da ação é capaz de romper a “circularidade normatizante” imposta por leis e padrões, de reverter a alienação do homem em relação ao mundo-comum e, também, de evitar a aplicação perniciosa da instrumentalidade utilitarista do *homo faber*. Consoante Celso LAFER, “no momento em que se começa algo novo por meio de uma ação política, a preocupação não é mais com o eu, mas com o mundo, e esta distinção é a distinção básica de acordo com Hannah Arendt”.<sup>95</sup>

Inserido numa teia de relações humanas, o ator heróico disposto a correr o risco da revelação de sua identidade apresenta-se ao mundo e à esfera pública por meio de ações e discursos que possam revelar aos demais espectadores da arena pública a grandeza singular de cada homem, à favor da diferenciação qualitativa entres os homens, contra os comportamentos uniformizadores impostos por leis e padrões de conduta.<sup>96</sup>

Condição básica do discurso e da ação, a pluralidade tem o tem o duplo aspecto da igualdade e da diferença. Se os homens não fossem diferentes não haveria necessidade do discurso e da ação inovadora; e se não fossem iguais não haveria um grau mínimo de compreensão em referência à objetividade do mundo-comum. Na teoria arendtiana, a igualdade não é uma condição que vigora *a priori* entre os homens, pois, se a igualdade é meta no corpo político, o mesmo não ocorre na sociedade, onde a discriminação é fator de associação dos homens: sem discriminação, a sociedade desapareceria.<sup>97</sup>

A pluralidade das ações humanas também se ratifica no fato de que, embora possam ser ordenadas e iniciadas por um agente, somente podem ser realizadas se houver uma cooperação entre os homens. Face à vinculação dos homens nas teias de relações humanas, o ator iniciador de um ato também é

<sup>95</sup> LAFER, Celso, op. cit., p. 349.

<sup>96</sup> ABREU, Maria Aparecida. **Hannah Arendt e os limites do novo**. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004, p. 40 - 53.

<sup>97</sup> ARENDT, Hannah. Reflexões sobre Little Rock. In: \_\_\_\_\_, **Responsabilidade e julgamento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, p. 261 - 281.

paciente por sofrer as conseqüências de sua ação, pois os espectadores presentes na arena pública reagirão por novas ações. Uma situação como essa mina a previsibilidade burocratizante em favor da inovação digna de lembrança e da preservação da liberdade da ação na esfera política.

O espaço da aparência, onde se desdobram o discurso e a ação, precede a esfera pública e os governos. Por isso, ele não sobrevive à dispersão dos homens, nem a extinção da pluralidade, questionando a existência do poder. Enquanto a força destrutiva e bruta é qualidade natural do tirano isolado, o poder exige a convivência entre homens e só existe nas palavras reveladoras de realidades e nas ações conjuntas orientadas à criação de novas realidades, dependendo, ainda, de sua efetivação constante: o poder é sendo.<sup>98</sup>

Se a organização burocrática caracteriza-se pela concentração dos meios administrativos de produção, coloca-se em risco o próprio poder calcado na pluralidade, eliminando a força das associações intermediárias da sociedade civil e, em última análise, do próprio homem, passivo diante de estruturas e sistemas herméticos. Incompatível com a burocracia, o exercício da ação arendtiana poderia não só trazer o homem para o mundo plural das aparências, entre os outros homens, mas também incitar um comportamento ativo diante do mundo, para que ele conquiste a singularidade de sua existência.

As instituições sociais são pensadas como forma de satisfazer algumas necessidades vitais para os cidadãos, como ocorre com os serviços públicos prestados pela Administração Pública. Logo, torna-se imprescindível desenvolver uma forma ótima de atendê-las, o que requer métodos e práticas que acabam por se cristalizar em inevitáveis procedimentos, trazendo à baila as idéias de processo e de continuidade, típicas do labor ou, quando muito, da fabricação. Ademais, seria impossível atuar de maneira eficiente sempre se pautando em novos modos de agir, porque isso fulminaria um grau mínimo e necessário de previsões e expectativas.

Entretanto, o exercício da ação no âmbito da Administração Pública, seja pelos agentes estatais, seja pelos próprios cidadãos, poderia trazer duas vantagens

---

<sup>98</sup> AGUIAR, Odílio Alves. O espectador como metáfora do filosofar em Hannah Arendt. In: CORREIA, Adriano (Coord.), op. cit., p. 80.

e, de conseguinte, evitar dois agravantes. Por um lado, a ação poderia evitar que o agente público incorra num agir fechado para a realidade cotidiana, permitindo-lhe criar novos procedimentos, de acordo com as necessidades que vão surgindo, de modo a refutar a vigência de hábitos e rotinas que lembram a alienação do *animal laborans*. A própria proposição de meios inovadores pelo gestor público e pelo funcionário facilitaria o desenvolvimento de sua singularidade.

De outro lado, a ação poderia impedir que a “organização administrativa”<sup>99</sup> seja vista apenas sob a perspectiva instrumental do *homo faber*, de meios e fins, pois a participação dialógica dos cidadãos conteria, em si mesma, uma feição democrática, que não serve a outro fim senão ao compartilhamento plural do poder, de maneira a afastar o perigo do burocratismo auto-referencial. A ação e a reação dos cidadãos atenuariam, ainda, o viés passivo conferido ao sujeito abstrato.

Se, de um lado, a ação avoca inventividade inusitada, de outro, torna-se preciso contrapô-la a um grau mínimo e necessário de previsibilidade do agir administrativo, o que pode ser obtido por aquilo que Hannah ARENDT chama de capacidade de promessa, que é um tipo de ação que se constrói no curso de um diálogo constante na pluralidade dos homens, para balizar o comportamento futuro, sem a pretensão de determiná-lo.<sup>100</sup>

Trata-se, então, de atenuar os desvios do labor e da fabricação pela introdução da ação nos negócios públicos, sem eliminar completamente as outras duas atividades.<sup>101</sup> O argumento pode ter um toque aporético, mas ao menos ele

---

<sup>99</sup> Como a pesquisa aborda as experiências administrativas do setor público de vários países, o uso constante de expressões como “órgãos públicos”, “repartições”, “departamentos”, dentre outros igualmente utilizados poderia causar uma confusão terminológica e jurídica, já que cada país confere um significado jurídico para tais termos. Por isso, o trabalho em tela adota, com frequência, as expressões “organização administrativa” e “unidade administrativa”, pressupondo que elas designam um conjunto de atribuições que são juridicamente reunidas em centros de responsabilidade administrativa que integram a esfera público-estatal, englobando estruturas, procedimentos e sistemas operacionais.

<sup>100</sup> ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p. 255 - 259.

<sup>101</sup> O caráter de labor ainda estaria presente por se tratar, em muitos casos, da satisfação procedimental e contínua de necessidades que levam à concretude vital da dignidade da pessoa humana. Da mesma forma, o viés da fabricação estaria presente pela exigência de eficiente e de obtenção de resultados ótimos, pautando-se em modelos previamente arquitetados.

mostra que a própria representação de homem, lançado no mundo, já se distancia do modelo ideal forjado pela racionalidade burocrática da modernidade ocidental.

### 3.2 Em busca do conhecimento sensível.

As novas representações para o conhecimento demandam o repúdio ao caráter totalitário do pensamento moderno, de modo a salientar a impossibilidade de se separar as instâncias “racionais” e “afetivas” do homem. Intenta-se asseverar a necessidade do agir administrativo de contar com a postura de seus agentes na execução de programas e projetos, superando, em muito, as questões meramente técnicas primadas pela racionalidade moderna da burocracia: não existem sistemas e estruturas eficientes sem o apoio daqueles que os colocam em marcha.

Em “Dialética do Esclarecimento”, Theodor W. ADORNO e Max HORKHEIMER observam que o esclarecimento pretendido pelo pensamento moderno transformou-se em mito inquestionável, face à pretensão de universalidade totalitária da ciência moderna, abandonando a reflexão sobre o elemento destrutivo do pensamento cegamente pragmatizado.<sup>102</sup> Tendo como meta dissolver os mitos e a imaginação, o ideal baconiano de domínio da natureza pelo saber levou ao primor de uma técnica que não se pauta em conceitos e imagens, mas no método. Consoante os autores, “o que importa não é aquela satisfação que, para os homens, se chama ‘verdade’, mas a ‘*operation*’, o procedimento eficaz”.<sup>103</sup>

Substituindo o conceito pela fórmula e a causa pela regra, a ciência moderna refutou o sentido, pois tudo o que não encaixa ao critério de calculabilidade e de utilidade seria suspeito ao esclarecimento. O saber moderno só reconhece como ser e acontecer o que se encaixa num sistema do qual se pode deduzir logicamente toda e cada coisa. Como qualquer sistema, o esclarecimento é totalitário, não em

---

<sup>102</sup> ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do Esclarecimento**: fragmentos filosóficos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1985, p. 11 - 17.

<sup>103</sup> Ibidem, p. 20.

razão do recurso ao método analítico e do retorno aos elementos, mas porque o processo de conhecimento está *a priori* decidido.<sup>104</sup>

Ao acreditar que está a salvo do retorno mítico, o esclarecimento confundiu pensamento com matemática, identificando, antecipadamente, a verdade num mundo totalmente matematizado, o que fez com que o pensar fosse compreendido como um processo automático e autônomo que transforma o pensamento em instrumento. Triunfo da racionalidade objetiva, a submissão de todo ente ao formalismo lógico tem por preço a subordinação obediente da razão ao imediatamente dado, favorecendo a lógica da repetição e, de conseguinte, a regressão do esclarecimento à mitologia. Assim como as figuras míticas que identificavam o processo cíclico da ordem vigente como verdade, a fórmula científica ratifica a eternidade do factual, pois a subsunção do fato às leis da ciência faz com que o novo aparecesse como algo predeterminado.<sup>105</sup>

Segundo ADORNO e HORKHEIMER, a razão passa a ter por único objetivo sua aplicação funcional num sistema que integra o todo e as partes pela dedução e pela indução. O conhecimento passa a consistir na subsunção aos princípios maiores e às leis do grande número, em detrimento do caso individual, de modo a afastar a diferença de toda teoria. Com a confirmação do sistema científico como verdade, o pensamento vê-se anulado em razão da redução da ciência ao exercício técnico que se encontra afastado da reflexão sobre seus próprios fins: a razão torna-se órgão de cálculo formal, neutro com relação a seus objetivos, opondo-se a tudo aquilo que seja irracional sob seu ponto de vista. Compreendida como procedimento sem conteúdo, a razão primária pela apatia, condenando qualquer entusiasmo.<sup>106</sup>

Atenta ao tempo em que surgiu, a lógica burocrática bem assimilou os preceitos modernos acerca da racionalidade neutra e formal, pois ela se apegou ao procedimento eficaz para concretizar a previsibilidade do agir administrativo. Contudo, a calculabilidade só seria possível se houvesse a redução do homem a sujeito abstrato e a redução da realidade a sistema hermético e matematizado de

---

<sup>104</sup> Ibidem, p. 21 – 35.

<sup>105</sup> Ibidem, p. 37 – 52.

<sup>106</sup> Ibidem, p. 82 – 93.

situação normatizadas, contando que tudo poderia ser subsumido a regras abstratas, em franco prejuízo da dinâmica e da singularidade que rege o cotidiano.

Numa analogia ao que foi exposto, se a burocracia consistiu, em certo momento, um esclarecimento racional-legal que repudiava os elementos tradicionais da administração patrimonialista, em que o exercício da função era visto como mercê garantidora de status social, ela teria se tornado mito quando esqueceu os fins para que foi idealizada, tornando-se neutra e instrumental, além de se fechar à realidade e aos valores, sentimentos, paixões “irracionais” que também norteiam o comportamento humano.

Contra a apatia do pensamento moderno e o caráter hermético da razão abstrata, Michel MAFFESOLI afirma que a atual socialidade integra aspectos racionais e mecânicos, bem como elementos passionais, emoções coletivas e sentimento de pertença, fazendo com que o corpo social seja feito da união de contrários, de material e espiritual, de inteligível e sensível. Emerge um “pensamento acariciante” que conhece a sinergia entre a razão e o sensível. Seria preciso fomentar um saber ciente das incertezas e imprevisibilidades humanas, próximo da realidade cotidiana e distante das categorias cartesianas, a fim de restabelecer a importância dos sentidos no processo cognitivo.

No entendimento do sociólogo francês, a purgação contra o racionalismo moderno deve liberar o pensamento humano da tendência de redução conceitual e de cristalização brutal dos fenômenos. Por classificações universais e abstratas, o racionalismo totalizante limitou a compreensão sensível e empírica do mundo, esquecendo o caráter dinâmico da vida e sufocando as expressões irracionais que, atualmente, contestam a fé na razão e na ciência.<sup>107</sup> Por isso, a pós-modernidade por ele visada resgata a sutileza de antagonismos barrocos como sagrado-profano, acreditando que a vida social não pode ser tipificada em linhas duras, porque ela é fundada em contornos ambíguos pouco delimitados.

Na busca pela racionalidade aberta, as categorias analíticas da modernidade iluminam as “sombras” obliteradas da vida social, como o imaginário, o coletivo e o

---

<sup>107</sup> MAFFESOLI, Michel, op. cit., p. 15 – 47.

lúdico. Isso é possível, para o autor, porque a razão não está restrita ao lógico, ao funcional e ao instrumental; por abarcar uma racionalidade mais ampla, aleatória e instável. A lógica linear da causalidade histórica cede espaço para eventos pontuais e efêmeros, em benefício de uma lógica do instante, apegada ao que é inesperadamente vivido aqui e agora pelos homens.<sup>108</sup>

Além disso, a forma pós-moderna atenta às várias possibilidades do que pode ser, agrupando-as no “estilo” identificador da tribo, como se algo de imaterial confortasse a materialidade do estar junto. O aspecto simbólico da forma contém algo de memória coletiva, como as figuras mitológicas, cujas formas irreais informam as lembranças recolhidas do real, sem esquecer que a vida coletiva permite a “participação mística” do não-lógico, em muito diferente do lógico individual.<sup>109</sup>

É possível afirmar que a cultura organizacional transmitiria seus rituais, hábitos, padrões de comportamento e procedimentos por meio de sua materialização em forma de símbolos como o carimbo e a papelada burocrática. Tais símbolos permitiriam aos agentes público da instituição a “participação mística” do não-lógico, a partir das lembranças recolhidas do cotidiano burocratizante. Ratificando o argumento exposto, David OSBORNE e Peter PLASTRIK afirmam que:

A cultura de uma organização consiste em uma série de parâmetros psicológicos, afetivos e posturais que os membros da organização tenham interiorizado profundamente e compartilhem. Tem uma dimensão física e tangível: os hábitos e as rotinas das pessoas; seus rituais, costumes e convenções; inclusive as histórias que contam. Também tem uma dimensão oculta e intangível: as crenças, as suposições, as idéias, as esperanças e os sonhos das pessoas. Todos os aspectos de uma organização (sua estrutura, as descrições de seus postos de trabalho, seus procedimentos normais de funcionamento, sua linguagem, sua política e incluso sua tecnologia) contribuem a sua cultura.<sup>110</sup>

A cultura de uma organização indica, de forma consciente ou inconsciente, quais atitudes e condutas apropriadas para o êxito da instituição, mostrando-se como indicador que assinala o que os agentes devem fazer, sentir e pensar.<sup>111</sup> Num sentido aproximado, Serge ALECIAN e de Dominique FOUCHER asseveram que, “a

<sup>108</sup> Ibidem, p. 56 – 110.

<sup>109</sup> Ibidem, p. 114 – 140.

<sup>110</sup> OSBORNE, David; PLASTRIK, Peter. **La reducción de la burocracia**: cinco estrategias para reinventar el gobierno. Barcelona: Paidós, 1998, p. 317.

<sup>111</sup> Idem.

cultura de uma organização é o conjunto dos elementos que permitem a seus membros viverem, comunicar e viver em conjunto”.<sup>112</sup>

Noutras palavras, a cultura organizacional constitui um fator de coesão interna oriundo da vivência coletiva, sendo integrado por três dimensões: por manifestações, como comportamentos vocabulários, gestão de pessoas; por valores que servem de referência aos comportamentos; e por postulados de base ou visões de mundo, em grande parte inconsciente nos funcionários. Como são os agentes que fazem a organização viver, evoluir ou regredir, desponta a necessidade de se atentar, na condução da instituição, ao “jogo de atores”, pois eles têm a tendência natural a recusar mudanças, ao saber o que está a perder, sem saber o que vai ganhar.<sup>113</sup>

Possível reflexo da reconciliação entre a razão e o sensível, as atuais teorias que tratam da organização da Administração Pública asseveram, então, que o sucesso da instituição depende da mobilização das energias que fluem entre seus agentes, o que colide com a racionalidade técnico-instrumental da burocracia, que desconsiderava os valores, as idéias e os sentimentos pessoais.

A “mobilização” consiste em duas práticas. Por um lado, a “focalização dos agentes” indica-lhes o caminho e a direção da instituição pela definição das regras do jogo, de objetivos claros, dos valores privilegiados, de modo a reduzir os conflitos internos e a convergir os esforços e as forças dinâmicas que aguçam o espírito de equipe. De outro, a “motivação” não se resume em motivações financeiras, abarcando também outras fontes de motivação como a “diferenciação” do agente pela consideração ou pelo orgulho e prestígio de pertencer à organização.<sup>114</sup>

Se, na modernidade ocidental, o conhecimento desenvolvido pela burocracia primou pela racionalidade técnico-instrumental, as atuais representações de conhecimento passam a se preocupar com os valores pessoais, com os hábitos coletivos e com a cultura organizacional. Um funcionário que tem preferência por certo partido político, por exemplo, poderá dificultar a realização de programas

---

<sup>112</sup> ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. **Guia de gerenciamento no setor público**. Brasília: ENAP, 2001, p. 96

<sup>113</sup> Ibidem, p. 99.

<sup>114</sup> Ibidem, p. 89- 94.

determinados pelo partido governante oposto, tudo sob o manto de regras abstratas que dão aparência de legalidade a sua atuação, protegendo-o de eventuais acusações de desvio ou abuso de poder. A situação serve para mostrar o quanto as pessoas que integram uma organização administrativa estão próximas da realidade, porque, longe de exercer apenas o “papel” de servidor público, eles estão inseridos, concomitantemente, em vários espaços estruturais de ação.

### 3.3 Os múltiplos espaços estruturais de ação.

Para além da sociedade artificialmente homogeneizada sob o preceito da igualdade formal, Boaventura de Sousa SANTOS compreende que a sociedade é composta por múltiplos espaços estruturais, em que a reiteração das ações que lhes são específicas sedimentam marcos sólidos na corrente fluida das práticas cotidianas, constituindo, ainda, zonas de argumentação socialmente construídas. Ao refletir o resultado final da distribuição desigual de trocas econômicas, sociais e políticas aproximadamente iguais, as relações desiguais de troca que caracterizam cada um dos espaços dão vazão a formas caósmicas, difusas e descentralizadas de poder, de direito e de conhecimento, o que relativiza a centralidade cósmica do poder político do Estado, do direito estatal e da ciência moderna.<sup>115</sup>

Da mesma maneira que os homens circulam pelos vários espaços, as relações de poder ocorrem em “constelações” de poder, isto é, em cadeias. Elas visam tanto à fixação de fronteiras, pela conformação do conjunto de desigualdades vivenciadas, quanto à abertura de novos caminhos por vias capacitantes. Na abertura de novos caminhos, o projeto emancipatório não se aloca nas estruturas, mas no interior das próprias relações sociais de poder. Por isso se fala em relações emancipatórias, cuja eficácia também demanda sua integração numa constelação de práticas emancipatórias, que ora intentam à distribuição da igualdade e ora objetivam o incremento da diferença capacitante dos então oprimidos.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática – A crítica da razão indolente:** contra o desperdício da experiência. v. 1, 5. Ed. São Paulo, Cortez: 2005, p. 261 – 264.

<sup>116</sup> Ibidem, p. 264 – 272.

As relações de um casal de trabalhadores negros de uma mesma empresa, por exemplo, são mais iguais na medida em que marido e mulher pertencem à mesma minoria étnica e à mesma profissão, compartilhando as mesmas condições sociais e lutando juntos pela promoção da igualdade entre brancos e negros e pela diferenciação capacitante quanto aos valores próprios da cultura afro-brasileira. Contudo, são diferentes na medida em que, na luta por um melhor salário, o marido pode achar um absurdo que sua esposa possa ter um salário igual ao seu. Além de mostrar a distribuição desigual de trocas iguais de cunho econômico, social e político, o exemplo evidencia que o sucesso da emancipação exige a coordenação de práticas nas diversas estruturas, pois, de pouco adianta o casal lutar, no espaço da empresa, pela abertura de novos caminhos se, no espaço doméstico, o marido reproduz à mulher, pelo poder machista do patriarcado, a fixação de fronteiras que lhe foi imposto na fábrica.

Na visão do sociólogo português, a proliferação de estruturas alarga o contexto onde se exercem não só opressões e constrangimentos, mas também oportunidades de ações transformativas favoráveis a emancipação, refutando as determinações estruturais diante da força das situações concretas. O projeto emancipatório exige a análise de como se produzem e reproduzem as formas específicas de poder, de direito e de conhecimento em cada um dos seis espaços estruturais de ação por ele aferidos: espaço doméstico, espaço da produção, espaço do mercado, espaço da comunidade, espaço da cidadania e espaço mundial.

A configuração de cada um desses espaços segue a mesma lógica evolutiva. A seqüência repetitiva das relações desiguais acaba por consolidá-las em instituições que controlam riscos imprevisíveis, para direcionar a dinâmica de desenvolvimento segundo a desigualdade típica de cada espaço. Ascende um poder específico que se assenta sobre formas próprias de direito e que se legitima em formas próprias de conhecimento, composto por *topoi* específicos de argumentação.<sup>117</sup>

O espaço doméstico pauta-se em relações desiguais entre os sexos, que são ratificadas por instituições como casamento e família, incitando a produção de domesticidade e parentesco, de forma a levar à ascensão do patriarcado como

---

<sup>117</sup> Ibidem, 279 – 284.

forma de poder, tudo isso se respaldando num direito doméstico e numa cultura familiar. O espaço da produção calca-se nos conflitos entre patrão e empregado que se desenvolvem em instituições como a empresa e a fábrica, com vistas à maximização do lucro, de modo que o poder se reflete como exploração da natureza e do trabalhador, legitimando-se no direito da produção e na cultura empresarial.

O espaço do mercado baseia-se nas relações desiguais que se travam entre cliente e consumidor e que se consolidam em instituições como o mercado, visando à “mercadorização” das necessidades por meio da distribuição e do consumo dos valores de troca, de maneira que o poder se apresenta como fetichismo das mercadorias, isto é, no processo de coisificação do homem e de personificação das coisas, tudo se estruturando num direito da troca e numa cultura de massas.

O espaço da comunidade relaciona-se às relações desiguais entre etnias, raças, povos e religiões, que se cristalizam em instituições como comunidade, organizações populares e Igrejas, com o fito de maximizar a identidade dos grupos, tendo como expressão do poder uma diferenciação desigual que separa o nós dos outros, o que se garante pelo direito da comunidade e pela tradição. O espaço da cidadania consolida-se na instituição Estado para promover a máxima lealdade dos cidadãos, quanto à obrigação política vertical, de modo que seu poder transparece como dominação que se assegura num direito estatal, legitimando-se na cultura cívica e no nacionalismo.

O espaço mundial refere-se à divisão global de trabalho por meio de instituições como tratados, organismos e associações internacionais, visando à maximização da eficiência do sistema mundial, de maneira que o poder se manifesta como trocas econômicas, políticas e culturais marcadas pelas desigualdades que separam o centro da periferia mundial, respaldando-se num direito sistêmico e, principalmente, na ciência defensora do progresso universal.

Ao contrário do caráter fluido do poder e do conhecimento, as formas de direito funcionam na fronteira entre os espaços estruturais, instigando um processo de confronto e acomodação entre as juridicidades caósmicas e a juridicidade cósmica fixada pelo Estado no espaço da cidadania. Com vistas à exclusividade, o direito

estatal disseminou-se por todos os espaços estruturais pela detecção das relações sociais que surgem em cada espaço, fazendo com que as demais formas de direito se concentrassem na regulação daquilo que é vagamente regulado ou naquelas expressões despóticas de poder que não seriam reconhecidas pelo Estado.

Por outro lado, o atual processo de desregulamentação pode evidenciar a substituição do direito estatal por outras formas jurídicas de regulação caótica, como aquelas que despontam, por exemplo, no espaço da produção, com a pretensão de desmantelamento do direito do trabalho, no espaço do mercado, com a ascensão da *lex mercatoria*, no espaço da comunidade, com o direito das favelas, ou ainda no espaço mundial com a difusão do direito sistêmico.<sup>118</sup>

Ao tratar da necessidade de expansão jurídica e política para todos os espaços estruturais, o autor lembra que o avanço do capitalismo, como modelo exclusivo de desenvolvimento, ensejou a redução dos espaços estruturais, fazendo com que o projeto liberal reconhecesse apenas uma forma de direito, o direito estatal, e uma de poder, a dominação, em benefício ao espaço da cidadania. Toda reivindicação democrática foi deslocada apenas para o espaço estrutural da cidadania, o que resultou na ocultação do despotismo do poder e do direito dos demais espaços estruturais, por mais que a subsistência da dominação e do direito oficial estivesse condicionada à sua necessária relação com as outras formas de poder e de direito.

Essa ocultação foi inculcada em toda sociedade por meio de estratégias hegemônicas que reduziram a luta pela emancipação ao espaço da cidadania. Por isso mesmo, o êxito das lutas contra-hegemônicas depende não só da capacidade de organização das práticas sociais emancipatórias em cada um dos espaços estruturais, mas também de sua concomitante integração, com vistas a novas formas de regulação, contando ainda com o apoio das formas cósmicas de poder, de direito e de conhecimento já que elas se disseminaram por todos os espaços estruturais de ação.<sup>119</sup>

Se, na modernidade ocidental, o aparato administrativo foi maculado pelo burocratismo auto-referencial, com as tempestades paradigmáticas, a organização

---

<sup>118</sup> Ibidem, p. 290 – 303.

<sup>119</sup> Ibidem, p. 324.

político-administrativa lança-se à realidade com o fito de responder às exigências de eficiência do mercado e de legitimação da sociedade civil, contra a pretensa autonomia absoluta do Estado. Ele já não pode é reconhecido como o inalcançável castelo kafkaniano, sempre alhures do cidadão, que acaba por se prender na simbólica malha burocrática de departamentos e repartições impessoalizantes.

#### 3.4 A abertura do Estado às pressões exógenas.

Em tempos de rupturas e de transições paradigmáticas, as discussões sobre o tamanho, o perfil, os valores de cada Estado tornaram-se centrais, em função de sua própria centralidade na modernidade ocidental. Se o Estado moderno operou pela concentração dos meios de coerção, com pretensão de monopolizar todo o poder político, a revalorização do sujeito concreto e dos múltiplos espaços estruturais de ação perpassa pela devolução do poder político, jurídico e epistemológico à sociedade, o que justifica o bombardeio de críticas e reivindicações a ele direcionadas. Não se tratar de aferir, pragmaticamente, o tamanho ideal de Estado, nem de procurar, axiologicamente, o perfil de Estado que favoreceria a realização dos preceitos constitucionais, pois se incorreria no caloroso debate que contrapõe o Estado Social ao Estado Neoliberal.

Ao invés de se deter nesse embate, preferiu-se restringir a análise apenas à necessidade de abertura do Estado capitalista a dois tipos de pressão: por um lado, a exigência do mercado quanto à maximização da eficiência administrativa, de acordo com os preceitos da racionalidade econômica; de outro lado, as demandas da sociedade civil quanto à legitimação do agir político-administrativo, segundo as máximas da racionalidade democrática, sem deixar de considerar, ainda, as pressões exercidas pelos próprios burocratas.

O enfoque sobre a abertura do Estado às pressões estatais desloca a problemática dos fins estatais para os meios, ou seja, distancia-se do binômio Estado Social vs. Estado Neoliberal, para o binômio Estado burocrático vs. Estado não-burocrático, observando que não há equivalência entre os dois tipos binários. O

Estado burocrático, por exemplo, deleitou-se no Estado Social, mas principalmente, no Estado Liberal, que pressupunha uma rígida separação entre as esferas pública e privada, o que pode legitimar o argumento de que é possível existir um Estado não-burocrático que não coincida necessariamente com o Estado Neoliberal.

Para fins de recorte analítico, a exposição quanto à abertura do Estado capitalista às pressões do entorno terá como norte teórico a obra “Estado e Economia no Capitalismo” de Adam PRZEWORKY, recorrendo, num segundo momento, às contribuições de Bernardo KIKSBERG, em “Repensando o Estado para o desenvolvimento social”, para explicar o papel adquirido pelo Estado de atenuar pressões contrárias com o intuito de refutar um jogo de soma zero, buscando harmonizar, na medida do possível, as forças que despontam da sociedade civil e do mercado.

Para Adam PRZEWORKY, existem três tipos de governo, segundo o modo como se desdobram as decisões pertinentes à alocação de recurso: o governo do povo, voltado para a sociedade civil, o governo do Estado, focado nos burocratas, e o governo do mercado, direcionado aos interesses dos possuidores de capital.<sup>120</sup> No governo do povo, a otimização do bem-estar geral faz com que, numa situação democrática ideal, os governantes realizem aquilo que o povo quer em razão do necessário apoio popular, segundo a supervisão e o controle dos políticos, Para o autor, as teorias democráticas deixam de considerar a capacidade de atuação dos governantes de forma independente de influências democráticas.<sup>121</sup>

No governo do Estado, governantes e burocratas procuram livrar-se das influências externas na tomada de decisão política, distanciando-se do Estado instrumental que está a serviço de interesses do mercado ou do povo.<sup>122</sup> Apesar de algumas teorias defenderem a autonomia absoluta do Estado, a estrutura estatal está permeada por constrangimentos econômicos, culturais, políticos e sociais que geram conflitos imprevisíveis. Além de estar permeado por atores privados que minam a pretensa autonomia absoluta do Estado, nem sempre os governantes

---

<sup>120</sup> PRZEWORKY, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995, p. 7 – 11.

<sup>121</sup> Ibidem, p. 13 - 43.

<sup>122</sup> Ibidem, p. 45 – 64.

conseguem implementar suas políticas públicas em função de entraves econômico-estruturais ou de impedimentos institucionais.<sup>123</sup>

Quanto ao governo do capital, Adam PRZEWORSKY reconhece que o poder do capital nem sempre consegue impedir o advento de programas de governo que sejam contrários aos interesses dos capitalistas. Mas, por outro lado, a propriedade privada constrange o Estado em certa medida. O constrangimento não pode ser absoluto, pois, assim, nenhum governo poderia realizar políticas públicas contra os interesses dos capitalistas, mas ele não pode ser mínimo, senão todas as demandas democráticas seriam atendidas pelo Estado em sua ânsia de legitimação.<sup>124</sup>

A partir da análise desses três tipos de governo, Adam PRZEWORSKY constata que a autonomia do Estado é relativa por depender do conflito entre grupos, refutando a perspectiva monolítica que prima apenas pelo governo do povo, pelo do Estado ou, ainda, pelo governo do mercado. O Estado tem que responder, concomitantemente, às demandas de legitimação democrática, aos interesses de governantes e burocratas e às exigências de eficiência impostas pelo mercado. As políticas de governo resultam, então, de interações estratégicas entre múltiplas forças políticas, envolvendo conflitos e cooperação. Torna-se necessário satisfazer os objetivos democraticamente eleitos, através da alocação de recursos escassos.<sup>125</sup>

Na abertura do Estado às pressões exógenas, Bernardo KIKSBERG salienta que não existe governabilidade democrática, nem crescimento econômico sustentável sem o paralelo desenvolvimento social, o que justifica o redesenho do Estado para fins de desenvolvimento social. Se a dicotomia entre Estado mínimo e Estado planejador representa a antiga tensão entre Estado e mercado, ambos modelos estatais olvidaram as capacidades e as expressões da sociedade civil.<sup>126</sup>

---

<sup>123</sup> Ibidem, p. 65 – 86.

<sup>124</sup> Ibidem, p. 87 – 122.

<sup>125</sup> Ibidem, p. 123 – 134.

<sup>126</sup> Ao mencionar a importância da capacitação da sociedade civil, Bernardo KIKSBERG afirma que, “[...] entre Estado e mercado, existe uma ampla gama de organizações, que inclui, entre outras, os ‘espaços de interesse público’, entidades que cumprem fins de utilidade coletiva, mas que não fazem parte do Estado nem do mercado, a nova geração de cooperativas empresariais com a extensa difusão em numerosos países desenvolvidos, as organizações não-governamentais, as organizações sociais voluntárias de base religiosa, que cresceram significativamente, as organizações de vizinhos, os grupos ecologistas, o voluntariado e outras formas de agrupamento de

Por isso, a construção de um “Estado Inteligente” deveria atentar à cooperação entre os atores sociais, principalmente quanto à relação entre governo, mercado e sociedade civil. O Estado adquire papel ajustador e sinérgico, apto a desenvolver capacidades gerenciais nos diferentes atores sociais e a harmonizar as relações entre os planos econômico e social. Contra as fronteiras rígidas e as responsabilidades totalmente demarcadas, a atual complexidade dos arranjos sociais exige a substituição da “setorização” pela “interinstitucionalização”, aglutinando os diferentes atores sociais, seja dentro da própria esfera estatal, seja entre o sistema estatal e seu entorno, isto é, mercado e sociedade civil.<sup>127</sup>

Propondo a formação de “meta-redes”, Bernardo KIKSBERG defende a participação interativa e coordenada entre os atores sociais, favorecendo a fixação das prioridades sociais, o controle das finalidades públicas pelos grupos de interesse e a promoção da “autosustentação” social das políticas sociais, para que elas resistem ao decurso temporal. A qualidade dos serviços prestados à comunidade precisa partir não de considerações exclusivamente estatais ou econômicas, mas de seus próprios destinatários, isto é, da sociedade civil. Se há a exigência de nova qualificação funcional do Estado em seu sentido material, voltado para a sinergia entre os atores sociais, da mesma forma exigem-se novos tipos de gestão a ela correspondentes, pois “estilos gerenciais burocráticos tradicionais”, calcados na previsibilidade rotineira, não acompanham a realidade volátil da gestão social.<sup>128</sup>

Esse redesenho do Estado, longe de atentar apenas aos imperativos de eficiência na alocação de recursos e às exigências neoliberais, é reflexo da mudança das visões de mundo. As representações weberianas de Estado moderno enfocavam-se, de forma instrumental, na identificação dos meios que lhe eram específicos, ou seja, na monopolização da coerção, como se ele gozasse de autonomia absoluta. Por outro lado, as atuais rupturas paradigmáticas fazem com que as representações sobre o Estado imbuam-no de valores e fins, como a promoção da dignidade da pessoa humana, de maneira a preencher a forma com

---

esforços da sociedade civil de múltiplas características” (KIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social**: superando dogmas e convencionalismos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002, p. 44).

<sup>127</sup> Ibidem, p. 37 – 51.

<sup>128</sup> Ibidem, p. 52 – 68.

novo conteúdo axiológico. Mas, talvez a consequência mais significativa à proposta da pesquisa refira-se à abertura do Estado às pressões exógenas, oriundas do mercado e da sociedade civil, maximizando o recurso à racionalidade jurídica material na formulação de políticas públicas.

### 3.5 O repúdio às mitologias jurídicas da modernidade ocidental.

Sem ter a pretensão de esgotar as calorosas discussões sobre as atuais configurações de direito, adota-se uma perspectiva instrumental, para fins de recorte analítico, com o único intuito de mostrar sua abertura à dinâmica da realidade cotidiana.<sup>129</sup> Depois de perpassar pelo momento crítico, de negação das mitologias jurídicas da modernidade, será explicitado como as novas representações sobre direito resultam em sua abertura à realidade, distanciando-se da mera aplicação da lei formal, como preconizava a lógica burocrática.

Quando se supõe o deslocamento do poder político, jurídico e epistemológico para a sociedade, como aduzido por Boaventura de Sousa SANTOS, o direito passa a responder às pressões do entorno, o que significa a necessidade de se reajustar o agir administrativo, pois a organização burocrática não consegue romper a racionalidade lógico-formal, nem ponderar valores diante do caso concreto, porque a máxima *sine ira ac studio* a impede. Se o direito administrativo tem, como um de seus objetivos, a promoção da dignidade da pessoa humana, a partir da ponderação dos valores constitucionais incidentes sobre o caso concreto, o burocrata não pode fazê-lo por operar com um direito formal.

Face à cientificização moderna, as críticas antes tecidas por Theodor ADORNO e Max HORKHEIMER quanto ao caráter mitológico do Esclarecimento também podem ser aplicadas ao direito, pois o conhecimento jurídico fechou-se num

---

<sup>129</sup> Partindo do suposto de que ainda vigora a lógica moderna de argumentação, nada melhor do que usar a *ratio* instrumental do auditório hegemônico para convencê-lo a se lançar para fora do mundo jurídico e descobrir a realidade viva e cambiante. Além disso, cumpre asseverar a preferência pela análise ampla quanto aos novos modelos de juridicidade, tendo em vista que a pretensão do trabalho é abordar visões de mundo.

sistema lógico-formal que legitima a perpetuação da ordem vigente, exercendo a mesma função dos antigos mitos.

Tratando das mitologias jurídicas da modernidade, Paolo GROSSI afirma que a ligação entre direito e sociedade definiu-se com a ascensão do individualismo, quando o príncipe passou a ser modelo ideal de sujeito racional, livre de paixões, capaz de fazer a leitura serena das coisas, criando normas universais que se harmonizariam num sistema jurídico, legitimando a monopolização estatal da produção normativa. A vitória do direito formal do Estado consolida-se no *Code de Napoleon*, ao regular aquilo que lhe era vedado: as relações jurídicas privadas. Para que as conquistas burguesas não ficassem à mercê das mobilidades conjunturais, o direito fixou em códigos as mitologias jusnaturalistas, transformando-as em entidade meta-histórica capaz de substituir os valores do Antigo Regime.<sup>130</sup>

Engendra-se, então, uma paisagem geométrica idealizada em grandes codificações, encontrando legitimação na vontade do soberano ou do povo. Nesse contexto, a norma jurídica não pode ser qualificada como lei em razão de seu conteúdo, mas apenas em função do rigoroso processo formal que a institui. Quanto aos riscos do normativismo, o jurista italiano frisa que pensar o direito sob o viés coercitivo implica vinculá-lo ao Estado, desembocando no formalismo kelseniano. Em seu prisma, leis abstratas, gerais e rígidas não conduzem necessariamente à justiça, mesmo porque a única garantia restringe à concessão de garantias formais oriundas de um procedimento especificado.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> GROSSI, Paulo. **Mitologias jurídicas da modernidade**. 2. ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007, p. 27 – 62. Quanto ao delineamento do direito moderno, Michel VILLEY também salienta que, se no direito natural de Aristóteles a dedução tinha papel secundário, reservado ao ensino, e a investigação empírica constituía a principal fonte do direito para a *iurisprudencia*, os juristas modernos voltam-se para um direito natural aferido a partir do *methodus* lógico de Ramus, isto é, que parte das noções axiomáticas gerais para os casos particulares, de modo que a divisão tripartite de Gaio quanto às pessoas, coisas e ações deixa de ser uma classificação sobre as situações do mundo real para se tornar uma classificação abstrata de direitos. O direito deixa de ser *iurisprudencia*, ou seja, de extrair o *jus* das coisas em cada caso, para se resumir numa doutrina racional hermética, que refuta a justiça material ao primar pelas grandes sistematizações jusnaturalistas e pelas codificações positivistas (VILLEY, Michel. op. cit., p. 453 – 580).

<sup>131</sup> Nas palavras de Paolo GROSSI, “a abstração e a generalidade das regras jurídicas permitiam atingir como resultado positivo uma coerência racional, mas continham em si o risco de vir a ser a vulgar ‘folha de figo’ que oculta as misérias e as vergonhas com as quais, inevitavelmente, é tecida a história cotidiana de um povo; misérias e vergonhas que continuavam a subsistir, não obstante o exorcismo representado pelos edifícios geométricos construídos sobre as fundações de

Contra o universo abstrato das normas e contra a redução artificiosa da complexidade jurídica, Paolo GROSSI procura resgatar a dimensão coletiva da sociedade e a juridicidade para além do Estado e do poder, para encarar o direito na feição ôntica de ordenamento enquanto interpretação objetiva da realidade. Nessa empreitada, o modelo jurídico medieval pode ser usado como baliza, porque o poder político medieval não objetivava o controle integral da sociedade e o direito refletia o pluralismo jurídico da ordem social. O direito surge como possível interpretação da realidade, para que a razão possa “ordená-la” em atenção à pluralidade de fontes jurídicas, refutando o exclusivismo do direito positivado pelo Estado.<sup>132</sup>

Momento essencial da positividade da norma, a hermenêutica precisa ser destacada para promover a complementação entre ser e dever-ser, contra as mitologias jurídicas da modernidade. Nem por isso o jurista italiano propõe o abandono completo da forma e das normas imperativas e gerais, pois sua pretensão é o primado da práxis, para que o direito possa responder com rapidez às transformações sociais. Seria imperioso repensar o sistema formal das fontes, na busca de “linhas fundamentais de normatividade”. Em benefício do pluralismo jurídico, ele frisa que seria preciso “[...] tomar consciência de que a autêntica politicidade, aquela que não massifica e não empobrece o sujeito, está nas sociedades intermediárias”.<sup>133</sup>

A partir das considerações até aqui tecidas, é possível aduzir que construção do modelo burocrático bem se compatibilizou com as mitologias jurídicas da modernidade, tendo em vista que a concretização da justiça substantiva apenas seria realizada pelo aparato burocrático quando ela estivesse *a priori* fixada em procedimentos legais, desconsiderando as juridicidades que emergem da sociedade.

Na imbricação entre ser e dever-ser, a compreensão do direito como ordenamento jurídico substituiria a pretensão de petrificar e de conformar a sociedade nos sistemas jurídicos, despertando, no agir administrativo, a necessidade de se abandonar a mera exegese lógico-formal em prol do exercício

---

um indivíduo abstrato e de um sujeito estatal igualmente abstrato por ser desejado e pensado intacto em relação às contaminações da historicidade factual” (GROSSI, Paulo, op. cit., p. 133).

<sup>132</sup> Ibidem, p. 63 – 84.

<sup>133</sup> Ibidem, p. 150.

constante da hermenêutica e da interpretação da sociedade em atenção aos múltiplos espaços estruturais de ação.

Diante das críticas tecidas ao modelo moderno de juridicidade, Antonio Manuel HESPANHA observa que o pós-modernismo jurídico recusa as teorias gerais, abstratas, universais e racionalizadoras, em razão da valorização do multiculturalismo e do pluralismo, optando por soluções locais frente à primazia conferida aos valores culturais e ao senso comum.

Dentre as correntes jurídicas pós-modernas, o direito do cotidiano salienta a produção de normas autônomas que decorrem do comportamento familiar, profissional, sexual, isto é, um mundo não-coerente de normas que despontam numa infinidade de cenários, cujos autores não teriam padrões de conduta generalizáveis e transferíveis. Por outro lado, o direito flexível repudia as soluções generalizadas em prol do particular e da diferença, tendo em vista que o padrão organizatório deveria ser difuso, com soluções personalizadas.<sup>134</sup>

Numa percepção fragmentada e pluralista da realidade, o estilo cognitivo associativo de imagens e símbolos substitui, segundo o autor português, o estilo linear de pensar, gerando um contexto de incertezas que caracteriza o direito como universo simbólico constituído pelo somatório de crenças, tradições e preconceitos de certa cultura. Antes da função regulativa, o direito tem a função constitutiva, por ser uma síntese de valores do imaginário social, de modo a regular o agir cotidiano pelo fornecimento de imagens para o senso comum, constituindo a doutrina a luta entre os diferentes imaginários simbólicos.<sup>135</sup>

Como os diferentes discursos locais constituem sistemas autônomos, contrários aos sistemas globais, o historiador lusitano observa a difusão de teorias vinculadas a sistemas jurídicos autopoieticos, que definem sua identidade em relação ao exterior pela construção ou pela recriação de seus próprios elementos

---

<sup>134</sup> Quanto ao pluralismo jurídico, as discrepâncias dos modelos jurídicos importados pelos países colonizados levariam à constatação de outras formas de juridicidade, avocando diferentes modos de agir, pois o “saber local” depende de cada contexto: por exemplo, pode se inferir significados para a Declaração Universal dos Direitos Humanos. (HESPANHA, António Manuel. **Cultura jurídica européia: síntese de um milênio**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 486-495).

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 496 – 501.

comunicativos. Os sistemas auto-referenciais não se prendem a causas exteriores e a determinismos do ambiente, pois eles se recriam e se regulam isoladamente..<sup>136</sup>

Em relação às observações de Antonio Manuel HESPANHA, pode-se afirmar que a corrente do direito cotidiano pode abrir o direito administrativo às juridicidades dos múltiplos espaços estruturais de ação, de modo que as prestações positivas da Administração Pública atentem às relações desiguais de troca que marcam o pluralismo jurídico. Já a vertente do direito flexível incitaria a desenvoltura de soluções personalizadas que visam à capacitação e à diferenciação dos cidadãos, criando um novo universo simbólico para o direito administrativo, em muito transcendente à sua identificação com a lentidão e frieza burocrática.

Por exemplo, ao invés de impor à comunidade local um programa *standard* de urbanificação criado em gabinetes e repartições, a implementação administrativa de políticas públicas urbanas não poderia ter como pressuposto o caráter homogêneo dos habitantes de uma favela. Seria preciso, então, conhecer os vários grupos sociais que ali residem e as relações desiguais de troca que ocorrem no espaço da comunidade, de maneira que a participação dos cidadãos na elaboração e na execução dessas políticas públicas preserve a ambiência culturalmente construída naquele espaço.<sup>137</sup>

A partir dos cinco eixos de análise que foram eleitos pela pesquisa, pode-se afirmar que as tempestades paradigmáticas têm atordoado os mares da modernidade ocidental, principalmente quanto às suas expressões de homem, conhecimento, sociedade, Estado e direito. O homem precisa substituir o comportamento metodizado do burocrata pela ação diferencial, capaz de promover a singularização de sua existência em atenção à pluralidade e à alteridade. Alega-se, também, que o conhecimento precisa deixar sua feição mecanicista e autopoietica

---

<sup>136</sup> Ibidem, p. 502 – 512.

<sup>137</sup> O exemplo pauta-se nas experiências de urbanificação das favelas cariocas, constatando que o sucesso da empreitada exigiu o conhecimento dos grupos que lá residem, verificando as rixas que existiam entre o grupo dos nordestinos, dos participantes de escolas de samba e dos membros da associação de bairro. A análise detalhada dessas experiências será realizada *a posteriori* para que não haja inversão da lógica de apresentação. (MACEDO E CASTRO, João Paulo. Desenvolvimento e tecnologia de controle populacional. In: LIMA, Antonio Carlos de Souza (org.). **Gestar e gerir:** estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002, p. 229 - 258).

para atentar, da mesma forma, aos aspectos culturais, afetivos, sensíveis da existência humana, contra os determinismos da engrenagem burocrática.

Aduz-se, ainda, que a sociedade abandona a homogeneidade garantida, formalmente, por uma aparente liberdade e igualdade para visar aos múltiplos espaços estruturais de ação e, em última análise, às várias expressões de poder político, jurídico e epistemológico, de modo que o Estado e o direito se abram à realidade e às pressões de seu entorno, em benefício da racionalidade material e do controle ao avanço do burocratismo na Administração Pública. Diante dessas transformações nas representações de mundo, despontam propostas de gestão pública que prometem integrar o modelo teorizado e a nova realidade.

#### 4. PROMESSAS DE BONANÇA: as propostas hegemônicas de gestão pública.

*A modernização pode ser muito mais do que uma proposta de palanque, ela pode trazer resultados muito práticos para melhor servir ao público.<sup>138</sup>*

MICHEL CROZIER.

Parece que a preocupação com a “gestão” tem incitado o repensar da ação do homem perante o mundo circundante, o que pode indicar a substituição da petrificação metódica do comportamento humano pela gestão das imprevisibilidades da vida cotidiana. É claro que isso não significa a adoção de uma postura de passividade contemplativa diante do mundo, porque o homem, ao mesmo tempo em que se ajusta às mudanças, responde transformando-as pela indução.

Para além do modismo que cerceia o uso do termo, a difusão do vocábulo “gestão” por diversos campos sociais pode refletir sua grande influência na atual “individualidade histórica”, permeando as representações e as visões de mundo: fala-se em gestão de recursos humanos, gestão de negócios, gestão imobiliária, gestão portuária, gestão da saúde, gestão urbana, gestão dos problemas sociais, até mesmo, em gestão do tempo pessoal, de forma a exigir a reavaliação e a reorganização das instituições sociais, tendo em vista que elas são construções humanas que refletem o modo com o homem enxerga seu mundo.

Pela força com que se expandem em discursos e práticas, as “idéias” de gestão acabam por influir na configuração do agir político-administrativo e de outra forma não podia deixar de ser, pois tanto o Estado quanto a Administração Pública não são construções metafísicas, atemporais e universais. Na reconfiguração do agir administrativo, busca-se defender que é preciso associar a eficácia das políticas públicas com a eficiência da gestão pública.

Ao tratar das transformações na Administração Pública francesa, Sylvie TROSA observa que a elite burocrática já não pode refutar o controle social diante da pressão política por transparência e da exigência de prestação personalizada dos serviços públicos. Mesmo na França, a autora nota que, “projetos de serviços,

painéis de controle, incentivos à qualidade, contabilidade analítica, as iniciativas vêm-se multiplicando nos últimos dez anos”.<sup>139</sup>

Verificado a impossibilidade de continuidade do modelo administrativo-burocrático em razão de sua incompatibilidade com as atuais visões de mundo, objetiva-se expor as teorias de gestão pública que se mostram como possíveis alternativas para a substituição do paradigma burocrático. Despontam promessas de bonança poderiam restabelecer a harmonia entre *sein* e *sollen*, ou seja, entre a realidade e o modelo idealizado de Administração Pública.

Desde já cumpre esclarecer que essas promessas não significam que elas possam ser aplicadas à realidade brasileira de antemão: trata-se de expor as propostas hegemônicas de gestão pública, como elas se desdobram nos “países centrais”, deixando, para o próximo capítulo, as críticas quanto à viabilidade de sua importação e aplicação.<sup>140</sup>

No posicionamento de Michel BARZELAY, o bombardeio de críticas que incidem sobre a teoria da burocracia levou ao advento de um paradigma pós-burocrático. Tal paradigma tem por objetivo a identificação do cliente de uma organização administrativa para favorecer a modificação das operações e das tarefas, segundo as necessidades e as demandas dos beneficiários dos serviços.

A proposta do autor aduz que é preciso promover a constante avaliação e revisão de sua estratégia operativa, outorgando autoridade aos empregados responsáveis pela execução das tarefas quanto à eleição do modo de melhorar o serviço, porque eles conhecem as carências dos clientes em função da proximidade dos problemas específicos e localizados.<sup>141</sup>

Se o paradigma pós-burocrático de Michel BARZELAY foca-se na “gestão de qualidade total” e nos interesses dos clientes da Administração Pública, o trabalho

---

<sup>139</sup> TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados**: quando o Estado se compromete. Brasília: ENAP, 2001, p. 15.

<sup>140</sup> Depois de alguns esclarecimentos basilares sobre o que se compreende por gestão pública, será explicitado, nas seções, como as teorias de gestão pública constroem suas representações de homem, conhecimento, sociedade, Estado e direito, a partir das críticas ao modelo burocrático.

<sup>141</sup> BARZELAY, Michel. **Atravesando la burocracia**: una nueva perspectiva de la administración pública. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 46-51.

em tela faz um emprego amplo da expressão “paradigma pós-burocrático”, para designar o conjunto de teorias de gestão pública que se contrapõe ao modelo burocrático, dentre as quais a “gestão de qualidade total”, por ele fomentada, é um dos vários integrantes.

Na superação do paradigma burocrático, muito se fala em gestão e, especialmente, na importância da gestão pública, mas poucos sabem quais são seus contornos teóricos e práticos: não raro, a expressão gestão pública é usada, por exemplo, como sinônimo de controle da Administração Pública. A empreitada até aqui se estendeu sem abordar a gestão pública propriamente, por entender que foi necessária a prévia análise do paradigma burocrático e das rupturas paradigmáticas que o questionaram, procedendo pela aproximação sugestiva das práticas de gestão pública. Uma vez identificado seu entorno social, expõem-se alguns dos preceitos epistemológicos que balizam a construção teórica da nova disciplina.

Enrique Cabrero MENDOZA salienta que a gestão pública resulta de um esforço institucional não intelectualizado e, por isso, toma a análise empírica e descritiva de experiências práticas como instrumento metodológico básico, contra os conceitos abstratos da teoria tradicional da administração pública, que implicavam a compreensão deficitária dos problemas concretos. Embora o método empírico causal seja importante para a acumulação de experiências e para induzir certos comportamentos, ele pode levar à fragmentação das informações, razão por que surgem novos métodos de pesquisa, como os métodos de análise de informações e os métodos quantitativos, auxiliando a investigação da gestão pública pelo estudo de relatos organizacionais.<sup>142</sup>

Mostrando que as teorias da burocracia pública são muito generalizadas, Hal G. RAINEY pretende findar o descaso quanto às particularidades dos administradores públicos e às diferenças estruturais de cada organização, afirmando que um dos objetivos da investigação teórica deve consistir em identificar as

---

<sup>142</sup> MENDOZA, Enrique Cabrero. ¿Gestión pública: La administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz? In: BOZEMAN, Barry (coord.). **La gestión pública: su situación actual**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 26.

condições em que os administradores e as organizações públicas alcançam certo grau de autonomia ou de auto limitação.<sup>143</sup>

Laurence E. LYNN JR. nota que a teoria da gestão pública precisa observar as influências das disposições hierárquicas e das relações sociais, para cada administrador possa se indagar sobre suas forças e limitações, tendo em vista que os homens não atuam da mesma forma numa situação administrativa específica, sobretudo se são diferentes os modelos estruturais em que eles estão inseridos.<sup>144</sup> Noutras perspectiva, Lee FROST-KUMPF e Barton WECHSLER recorrem à fábula da descrição conflitante de um mesmo elefante por cinco cegos para explicar a necessidade de uma comunicação interpessoal e coletiva entre os pragmáticos e os teóricos. Em seu atual grau da nova disciplina, é preciso teorizar sobre a prática da gestão pública e praticar as teorias da disciplina.<sup>145</sup>

Ciente de que a ação apropriada para certa situação difere em cada caso, James L. PERRY aduz já ter passado o período de legitimação da gestão pública, motivo pelo qual a atual teoria da gestão pública deve objetivar problemas concretos e sistematizar as descrições situacionais, numa tentativa de explicar como uma ação varia circunstancialmente. Em analogia à medicina, a teoria da gestão pública concilia a dinâmica dos contextos com a teoria normativa, de modo que todo administrador público, seja o estratégico, seja o operacional, possa escolher qual o melhor remédio para cada situação.<sup>146</sup>

Na medida em que as teorias da organização burocrática não refletem a realidade, nem as atuais representações paradigmáticas, o próprio conhecimento organizacional precisa romper a racionalidade lógico-formal para se abrir às

---

<sup>143</sup> RAINEY, Hal G. Preguntas importantes para la investigación. In: BOZEMAN, Barry (coord.). op. cit., p. 45 – 48.

<sup>144</sup> LYNN JR., Laurence E. La teoría en la gestión pública. In: BOZEMAN, Barry (coord.). op. cit., p. 49 – 52.

<sup>145</sup> Segundo os autores, “se debe rechazar la dicotomía entre teoría e práctica a favor de un enfoque colectivo más interactivo para teorizar acerca de la práctica de la gestión pública; este enfoque incluiría el trabajo tanto de los académicos como de los practicantes.” (FROST-KUMPF, Lee e WECHSLER, Barton. Una metáfora arraigada en una fábula. In: BOZEMAN, Barry, op. cit., p. 59). O trecho citado pode ser traduzido da seguinte forma: “Deve-se rechaçar a dicotomia entre teoria e prática a favor de um enfoque coletivo mais interativo para teorizar acerca da prática da gestão pública; este enfoque incluiria o trabalho tanto dos acadêmicos como dos praticantes” (tradução livre).

<sup>146</sup> PERRY, James L. La teoría de la gestión pública: ¿Qué es? ¿Qué debería ser? In: BOZEMAN, Barry (coord.), op. cit., p. 53 – 55.

manifestações e problemas empíricos da Administração Pública, de que a restabelecer a harmonia em *sein e sollen*.

A partir dessas considerações epistemológicas, Enrique Cabrero MENDOZA defende que o conceito *latu sensu* de gestão pública compreende os termos gerência pública e gestão pública *stricto sensu*. Associada ao gerencialismo, a gerência pública foi criada pela “Escola de Negócios”, para aplicar alguns conceitos básicos da administração de empresas privadas à esfera pública, dando prioridade à gestão eficiente no interior de uma organização e às iniciativas do agente público.

Já a gestão pública *stricto sensu* deve sua criação à “Escola de Políticas Públicas”, aduzindo a maior interação entre as esferas administrativa e política, de forma a instituir um sistema de redes de dependências governamentais que é caracterizado pela competição de espaços e recursos públicos. Nessa segunda corrente, as decisões político-administrativas observam aspectos como visão estratégica, jogo de atores, preferências do cidadão-usuário, enfim, toda a discussão trazida pela teoria da “Nova Administração Pública” (*New Public Management*), primando por questões de gestão enfrentadas pelo administrador de alto escalão.<sup>147</sup>

Diante da infinidade de classificações que rondam a temática, a opção pela noção ampla (*latu sensu*) de gestão pública favorece, no presente trabalho, a abordagem didática de mútua complementação: concilia-se a preocupação da gerência pública com a eficiência dos rendimentos e a preocupação da gestão pública *stricto sensu* com a eficácia dos resultados.<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> MENDOZA, Enrique Cabrero, op. cit., p. 19 – 34.

<sup>148</sup> Aplicado à organização (aspecto estático) e à atividade administrativa (aspecto dinâmico), a eficiência é conceituada, consoante de várias formas, verificando-se, não raro, uma separação entre os meios condicionadores de eficiência e os fins determinantes da eficácia. Na síntese de Emerson GABARDO, a eficácia administrativa poderia referir-se à potencialidade de concreção de fins legais, ao passo que eficiência administrativa relaciona-se cumprimento da lei com o mínimo de ônus social. Por outro lado, a eficiência está ligada à utilização ótima de meios adequados, enquanto que a eficácia visaria à ótima produção dos efeitos desejados. A eficiência ainda poderia ser entendida como a relação entre o custo real de input e seu custo ideal; já que ela seria a relação entre o produto real de output e o correspondente produto (output) idealizado. A expressão eficiência também estaria vinculada à racionalização na realização de certos fins, em atenção ao rendimento ótimo dos meios produtivos (GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002, p. 44 - 50).

Diante da prestação ineficiente de serviços públicos, despontou uma “crise de governabilidade”. Para solvê-la, a “gerência pública” busca a relação de eficiência entre os insumos e os rendimentos (relação *inputs-outputs*). Procura-se a melhor alocação de recursos numa linha interna de produção, tendo em vista que os anseios de eficiência se referem à aferição do custo mínimo dos insumos necessários à produção de bens e serviços. Na mensuração dos insumos, observam-se a matéria-prima, a mão-de-obra, o grau de tecnologia dos equipamentos, o tempo de produção e, até mesmo, a influência das normas jurídicas sobre o valor final do produto.

Também se difundiu uma “crise de governança”, fundamentada no déficit de legitimidade dos governos perante os cidadãos, passando a ser exigida do aparato público-estatal melhor “performance” em sua atuação. A gestão pública *stricto sensu* procura responder a essa crise pelo destaque conferido à eficácia, buscando a relação ótima entre os insumos e os resultados (relação *inputs-outcomes*), com a finalidade de verificar o impacto dos produtos, serviços e políticas públicas sobre os clientes, usuários e cidadãos, atentando ao grau de satisfação dos beneficiários.<sup>149</sup>

Barry BOZEMAN constata que as duas vertentes, a gerência pública e a gestão pública *stricto sensu*, têm algumas preocupações em comum, dentre elas o apreço pela experiência, o interesse pela eficiência, a função política na administração e a importância inter-organizacional da gestão externa, levando à superação do enfoque centrado apenas na administração interna. Ambas as teorias se voltam para temas como estratégia e processo, construindo uma definição mais geral da gestão pública, em prol da construção de uma gama de conceitos, categorias e métodos, capazes de consolidar a teoria da gestão pública.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> Antes de tratar da institucionalização dos conselhos gestores, Maria da Glória GOHN descreve que as críticas ao governo levaram à ascensão da questão referente à governabilidade, em busca da eficiência, seguindo à reivindicação de eficácia, questão muito mais voltada à participação cidadã como forma de visar à legitimação estatal. (GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sócio-política**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 30 – 45).

<sup>150</sup> BOZEMAN, Barry. Dos conceptos de gestión pública. In: \_\_\_\_\_, **La gestión pública: su situación actual**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 37 – 42. Longe de esgotar toda a discussão sobre a gestão pública, essas distinções preliminares têm por objetivo orientar a compreensão do método de exposição adotado pela pesquisa, pois não seria possível discutir o assunto sem que houvesse a eleição de alguns pontos de partida.

Numa sistematização didática, os cinco eixos de análise eleitos pela pesquisa podem ser relacionados às cinco estratégias que, segundo David OSBORNE e Peter PLASTRIK, tem por finalidade a mutação genética da Administração Pública.<sup>151</sup> Com base na confiança depositada nos agentes públicos e nos próprios cidadãos, a estratégia do controle descentraliza as decisões para as hierarquias menores ou para a comunidade, ao passo que a estratégia da cultura procura mudar os valores e os comportamentos dos empregados a fim de se distanciar daquela racionalidade burocrática calcada na cultura do medo e da culpa.

Quanto à estratégia do cliente, instiga-se uma responsabilidade dual que se abre à sociedade, em benefício da prestação de contas tanto ao Poder Legislativo quanto aos cidadãos, enfocando gastos públicos e resultados. A estratégia central define os propósitos e responsabilidades do governo e, em última análise, do próprio Estado. A estratégia das conseqüências incita, por meios jurídicos, a transformação da Administração Pública pela gestão empresarial, submetendo a atividade à lógica de mercado, pela competição gerenciada entre os órgãos públicos, ou, em último caso, pela avaliação dos resultados, para aquelas tarefas que não podem ser submetidas à competição.<sup>152</sup>

No entendimento dos dois autores, aplicação dessas estratégias difere-se de acordo como tipo da organização político-administrativa: enquanto a estratégia central melhora a função de elaboração das políticas públicas pelo governo, as estratégias de conseqüência, de controle, do cliente e da cultura estão centradas nas funções de execução dos programas governamentais.

A influência das reinvenções decresce à medida que as estratégias são aplicadas num dos cinco níveis do sistema político: sistema de governo, sistemas administrativos (de gestão), organizações, procedimentos de trabalho e, por fim, empregados. Os políticos podem realizar grandes mudanças institucionais, enquanto os administradores conseguem mudar apenas o gerenciamento dos órgãos públicos

---

<sup>151</sup> Tais eixos de análise referem-se às representações de homem, de conhecimento, de sociedade, de Estado e de direito, conforme fora afirmado nos pressupostos metodológicos da pesquisa. Desde já, cumpre ressaltar que não se trata de aceitar ou refutar as teorias elaboradas por esses dois autores americanos, mas de sugerir paisagens que facilitam a compreensão da temática, mesmo porque as críticas quanto às teorias de gestão públicas serão abordadas no próximo capítulo.

<sup>152</sup> OSBORNE, David; PLASTRIK, Peter. op. cit., p. 39 – 72.

que dirigem, de forma que os empregados pouco interfeririam na transformação do sistema de gestão, dependente de reformas legislativas.<sup>153</sup>

Cumprir frisar que o recurso a essa teoria tem por objetivo único facilitar a compreensão do momento afirmativo das propostas hegemônicas de gestão pública, operando mediante o reagrupamento dos temas componentes da discussão nos cinco eixos de representação que serão apresentados a seguir.

#### 4.1 A capacitação do agente público.

Contra a subjetividade abstrata da modernidade ocidental, em que o homem era compreendido como peça substituível nas engrenagens institucionais, a valorização da singularidade, da pluralidade e da alteridade também se reflete no setor privado. No prisma de Peter DRUCKER, o capital ativo de uma empresa deixou de ser o maquinário de produção, para residir nos trabalhadores de conhecimento, defendendo que a produtividade requer a concentração do trabalhador em tarefas circunscritas, para que à maior autonomia gerencial corresponda a responsabilização pela produtividade.

Se o empregado do século XIX tinha baixa qualificação técnica, dependia da empresa e era subordinado, o atual “trabalhador do conhecimento” tem maior mobilidade por deter os meios de produção, seu *know-how*: ele conhece o trabalho mais que seu chefe, resultando numa postura de associação e parceria, em que a imposição de ordens é substituída pela persuasão.<sup>154</sup> Derrubando a idéia de que há

---

<sup>153</sup> Segundo os autores, de nada adianta mudar estruturas e aplicar ferramentas gerenciais se não houver uma prévia modificação do DNA organizativo, por meio das cinco estratégias aludidas. Com certa incongruência, muitos reinventores aplicariam ferramentas de gestão sem descentralizar o poder, deixando as grandes decisões para os altos escalões. A reinvenção exigiria uma política de pactos: o controle dos *outputs* substitui o controle dos *inputs*, ou seja, a responsabilidade político-administrativa de resultados sobrepor-se-ia à responsabilidade de gastar segundo a previsão normativa. (Ibidem, p. 73 – 99).

<sup>154</sup> É claro que o trabalhador do conhecimento seria subordinado no que tange à contratação, promoção e demissão, mas o superior só poderia realizar suas funções se fosse instruído, pelos “subordinados”, quanto aos conhecimentos específicos. Como o maestro, o superior coordenaria a atividade daqueles que “tocam” o serviço, embora não os possa substituir. (DRUCKER, Peter. **Desafios gerenciais para o século XXI**. São Paulo: Thomson, 1999, p. 24- 28).

a maneira certa para gerenciar pessoas, o autor ainda ressalta que pessoas diferentes devem ser “lideradas” de maneiras diferentes.

A meta das organizações passa a ser a capacitação dos conhecimentos e do desempenho de cada pessoa. Por essa razão, o trabalhador do conhecimento precisa gerenciar a si mesmo para buscar a melhor contribuição possível por meio da identificação e da concentração em suas forças e capacidades, devendo verificar se as missões da organização se compatibilizam com os valores pessoais do trabalhador. Como poucas pessoas conseguiriam atingir bons resultados isoladamente, o trabalhador deveria assumir a responsabilidade em seu relacionamento com sua equipe, ciente de que cada pessoa teria sua maneira de trabalhar, pois o que importa seriam seus valores e desempenho.<sup>155</sup>

Se as próprias empresas privadas passam a valorizar o empregado, suas forças e capacidades, tal valorização também ocorre com aos agentes públicos quando se aplica a estratégia de controle, desenvolvida por David OSBORNE e por Peter PLASTRIK. De acordo com essa estratégia, o controle das atividades cotidianas é delegado aos trabalhadores de primeira linha (de execução) a fim de que os níveis hierárquicos inferiores possam tomar as decisões, ao passo que os superiores substituem as ordens e normas por conselhos e orientações.

Para que não se incorra em corrupção e caos, a eliminação do controle burocrático requer a mudança da forma e do lugar de controle, pois a descentralização das responsabilidades faz com que o cumprimento dos *inputs* jurídicos seja trocado pela obrigação de prestar contas dos rendimentos, o que só ocorrer se os membros do órgão têm uma clara idéia dos objetivos.

A necessidade de se confiar na capacidade dos “trabalhadores de base” é explicada na transformação do governo numa fábrica de normas, “desumanizando” os procedimentos de trabalho dos órgãos públicos. Essa incongruência fica clara quando os autores transcrevem a crítica de David Couper à Polícia de Madison, “dizíamos que necessitávamos de agentes de polícia que respeitassem os direitos dos cidadãos e levassem em conta o que opinava o povo da rua. Sem embargo,

---

<sup>155</sup> Ibidem, p. 131 – 156.

tínhamos um mecanismo de controle interno que dava a entender que os agentes não valiam nada, que eram bobos, estúpidos e que, se os víssemos infringindo normas, dispensá-los-íamos e os daríamos licença”.<sup>156</sup>

Na promoção da estratégia de controle, David OSBORNE e Peter PLASTRIK aduzem que é importante realizar as seguintes medidas: clarear os valores culturais das organizações administrativas, obter a colaboração dos empregados, definir os resultados e confiar ao agente público de execução o poder decisório e os recursos para obter tais resultados, obrigando-os à prestação de contas. Tais medidas fazem com que os agentes se sentam responsáveis por seu trabalho, assumindo as conseqüências de seus atos.

Na mudança dos sistemas de governo e de administração, uma maneira de convencer os políticos seria lhes mostrar a eficiência de projetos pilotos que usufruam da descentralização das decisões, da dispensa das regras internas e da gestão direta de recursos. No âmbito do pessoal, dos procedimentos e dos órgãos, os dois autores afirmam que a “capacitação dos empregados” rechaça os controles hierárquicos para que os trabalhadores de primeira linha pensem por si mesmos.<sup>157</sup>

A responsabilização dos diretores administrativos pelo rendimento do órgão força-os a apoiar seus funcionários e a renunciar a concentração dos poderes de fiscalização e controle. Além disso, a eliminação dos níveis intermediários de mando e das funções especializadas beneficia o autocontrole das equipes de trabalho, o que não significa que as decisões sejam sempre consensuais, mas que devem existir menos escalas hierárquicas.<sup>158</sup>

Com o objetivo de resolver a “crise de governabilidade” que abatia a burocracia britânica, Margaret Thatcher criou um programa chamado *Financial Management Initiative* (Iniciativa de Gestão Financeira) com a fim de exigir dos Ministérios a fixação de objetivos de rendimentos para seus administradores. Cada unidade administrativa passou a se responsabilizar pela gestão de seus próprios

---

<sup>156</sup> OSBORNE, David; PLASTRIK, op. cit., p. 269. (tradução livre)

<sup>157</sup> As expressões “trabalhadores de primeira linha” e “agentes de guichê” são muito utilizadas na literatura estrangeira de gestão pública para designar os agentes públicos de execução, que estão em contato direto com o cidadão, o administrado ou o usuário de um serviço público.

<sup>158</sup> Ibidem, p. 257 – 300.

fundos, de modo a reduzir os custos operacionais. Esse programa previa, ainda, o controle administrativo por informativos anuais que indicavam os rendimentos obtidos e a minuta de novos planos anuais, tendo em vista que a aprovação final desses planos ficasse sob encargo dos altos cargos da administração.

Segundo David OSBORNE e Peter PLASTRIK, tal programa criado por Thatcher fracassou em razão da centralização de poder em torno do Ministério da Fazenda, fazendo com que os administradores se subordinassem à longa cadeia de mando, embora, na teoria, gozassem de ampla autonomia. Por isso, a experiência não indicou a importância de se confiar nos administradores de menor nível hierárquico, mas serviu de base para a elaboração, em 1988, do programa *The Next Steps*, que assinalava prioridades como descentralização da autonomia de gestão e previsão de planos econômicos anuais e de planos empresariais entre três e cinco anos. A partir de então, os contratos de gestão promoveram a expansão de agências executivas, fazendo com que elas passassem a competir uma com as outras na busca de recursos públicos e na obtenção de melhores rendimentos.<sup>159</sup>

Na assistência médica britânica, por exemplo, o advento de um sistema de saúde centralmente planejado, mas operacionalmente fragmentado, resultou na transferência de poder decisório para os clínicos-gerais ordenadores de despesa, beneficiando não somente a simbiose entre as exigências administrativas e o conhecimento técnico-especialista da medicina, mas também a aproximação cotidiana entre os gerentes e a equipe de trabalho. Contra o escalonamento hierárquico e o distanciamento burocrático, o trabalho em equipe instituiu um novo ambiente de trabalho, marcado por relações de tensão e afinidade que deveriam ser gerenciadas com vistas à manutenção de boas relações com os colegas.<sup>160</sup>

Ao analisar as experiências inglesas, Sylvie TROSA afirma que pouco adianta descentralizar responsabilidades, instituir procedimentos novos e impor o dever de *accountability* (prestação de contas) se não houver incentivos para mudar a

---

<sup>159</sup> Ibidem, p. 39 – 50.

<sup>160</sup> FERLIE, Ewan *et al.* **A nova administração pública em ação**. Brasília: ENAP, 1999, p. 267 – 311.

postura dos agentes, objetivos claros, nem a concessão de autonomia, pois, do contrário, o funcionário preferirá a segurança das regras formais.<sup>161</sup>

Na instituição da “Nova Administração Pública”, a maioria das propostas estrangeiras de gestão pública propõe a descentralização das competências decisórias para os agentes públicos de primeira linha ou de execução, confiando em sua capacidade de encontrar soluções criativas e eficientes para os problemas locais. Os teorizadores alegam que as regras burocráticas sufocam tanto o exercício das capacidades inventivas do agente público, quanto o trabalho de equipe inspirado na pluralidade e no respeito da diferença.

Para legitimar a descentralização e a capacitação dos sujeitos, as propostas hegemônicas de gestão pública respaldam-se, juridicamente, no princípio da subsidiariedade, defendendo a confiança no agente público, contra os sistemas impessoalizantes da engrenagem burocrática.<sup>162</sup> Ante a valorização da capacidade dos agentes públicos, o próprio conhecimento organizacional desenvolvido pelas teorias de gestão pública resgata a importância da cultura administrativa e do jogo de atores na mobilização de forças.

#### 4.2 O desenvolvimento da cultura organizacional.

---

<sup>161</sup> TROSA, Sylvie, op. cit., p. 201.

<sup>162</sup> Consoante Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, o princípio da subsidiariedade é oriundo do direito canônico, onde funcionava com princípio harmonizador da estrutura institucional da Igreja Católica, sua assunção ocorreu com a Doutrina Social da Igreja, em reação ao controle extremo exercido pelo fascismo. Frisa-se ainda que a difusão do princípio da subsidiariedade deu-se principalmente pelas Encíclicas *Rerum Novarum* (1981), de Leão XIII, *Quadragesimo Anno* (1931), de Pio XII, *Mater et Magistra* (1961), de João XXIII e *Centesimus Annus* (1991), de João Paulo II. Em síntese, as cartas circulares pontifícias pregavam que o fim natural da sociedade é coadjuvar os seus membros na busca do bem comum, e não destruí-los nem absorvê-los. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 27). Ao explicar dito princípio, José Alfredo de Oliveira BARACHO salienta que, o princípio da subsidiariedade está vinculado à organização da sociedade e fora idealizado para reger as relações da Igreja Católica com seus fiéis e dos poderes públicos com os cidadãos ou corpos intermediários, entendendo que todo ordenamento deve proteger a autonomia da pessoa humana. Por isso, tal princípio deveria ser interpretado no sentido de preservar a individualidade dentro dos agrupamentos sociais. (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O Princípio de subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 21 – 40).

Para fins de exposição, entende-se por conhecimento da gestão pública a racionalidade desenvolvida pela gerência pública, primando, aqui, apenas pelo gerenciamento interno quanto à capacidade de incitar a mobilização e a canalização das forças existentes no interior de organização administrativa. No questionamento da racionalidade lógico-formal da burocracia, é conveniente mostrar que a primazia conferida às forças dos empregados não se refere unicamente à Administração Pública, pois todas as organizações têm desenvolvido um gerenciamento mais preocupado com o homem, com seus valores e com a cultura organizacional.

Contra a teoria da organização taylorista, muito próxima dos preceitos burocráticos, Peter DRUCKER assevera que o gerenciamento não se resume ao gerenciamento de negócios, da mesma forma que a teoria da administração não se restringia, na época de seu surgimento, à administração de negócios. Em suas palavras, “gerenciamento é o órgão específico e distintivo de toda e qualquer organização”.<sup>163</sup> Para corroborar o argumento, ele lembra que o fundador da Ciência Administração, Frederick Winslow TAYLOR, construiu seus postulados científicos a partir das experiências da Clínica Mayo, uma instituição sem fins lucrativos.

Durante grande parte do século XX, essas hipóteses se tornaram hegemônicas na Administração de Empresas, pressupondo que todas as organizações, como as empresas, o serviço civil do governo e as forças armadas permanentes, teriam um modelo único e ideal de se estruturar. Com base nos princípios de Taylor, a produtividade do trabalho manual compreendia que a produção consistia em movimentos simples e repetitivos. A conscientização de que cada organização possui forças e limitações específicas desmoronou o postulado de haveria uma única organização certa.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> Mais uma vez, cumpre salientar que este capítulo pretende expor as teorias de gestão pública que surgem nos países desenvolvidos, pois a verificação quanto à possibilidade de sua aplicação na América Latina será realizada no próximo capítulo. Voltando à realidade dos países centrais, Peter DRUCKER aduz que as questões gerenciais não se aplicam apenas às empresas, pois os desafios por ele apresentados afetam todas as organizações da sociedade de hoje, principalmente as organizações estatais, que ainda estariam muito atreladas às hipóteses científicas do século XIX (DRUCKER, Peter, op. cit., p. 18 -19).

<sup>164</sup> Ora, uma microempresa de facção não tem a mesma estrutura de uma grande multinacional, logo não poderia se organizar espelhando-se em outras realidades empresariais (Ibidem, p. 9 – 24).

Se o gerenciamento é bem recebido na esfera privada, sua aplicação no âmbito público recebe várias críticas, porque o recurso aos instrumentos, práticas e métodos privatísticos constituiriam uma afronta ao regime jurídico-administrativo. No entendimento de Serge ALECIAN e de Dominique FOUCHER, a corrente teórica contrária ao gerenciamento público alega que ele seria inadequado por expressar um modismo anglo-saxônico e uma prática privatística contrária à impessoalidade. Para eles, a oposição não seria entre gerenciamento privado vs. gerenciamento público, mas entre gerenciamento, de um lado, e lógica jurídica, de outro.

Enquanto a racionalidade jurídica tem legitimidade na regularidade dos meios e na obediência às regras, a racionalidade gerencial busca legitimação na obtenção eficaz dos resultados, permitindo a adaptação constante da organização aos fins. Se o setor privado deve obedecer só à racionalidade gerencial, o setor público precisa observar ambas, o que exige não somente a conversão da “lógica dos meios” pela “lógica dos resultados”, mas também o abandono da lógica taylorista que pressupunha fraca formação dos funcionários, separação entre pensantes e executores, produção padronizada para a massa e redução dos custos salariais pela divisão do trabalho em hierarquias e em setores.<sup>165</sup>

Compreendendo que o gerenciamento consiste em fazer trabalhar as pessoas em conjunto na persecução de um mesmo objetivo, Serge ALECIAN e Dominique FOUCHER partem das experiências de um Ministério francês para elaborar um guia de gerenciamento público. Apesar de existirem vários “estilos” de gerenciamento, os autores apresentam quatro características comuns à gerência exitosa: coerência entre os objetivos fixados e as competências delegadas; coragem para mudar e decidir; clareza nas metas e nas regras do jogo; e, consideração ao trabalhador. Acreditam, ainda, que, quanto maior o nível hierárquico, mais os gerentes passariam da legitimidade técnica para a gerencial.

Assim, o gerente de primeiro nível é o chefe que está em contado direto com sua equipe e que se ocupa, pela primeira vez, com questões de gerenciamento relacional dos trabalhadores. O gerente de segundo nível consiste no diretor que vai gerenciar outros gerentes, assumindo, pela primeira vez, a responsabilidade por

---

<sup>165</sup> ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique, op. cit., p. 33.

atividades diferentes, explicando o recurso o gerenciamento instrumental de procedimentos. Por fim, o gerente de terceiro nível refere-se ao administrador de alto escalão que só presta contas aos políticos governantes, tendo um por enfoque um gerenciamento estratégico ao definir os objetivos da estrutura.<sup>166</sup>

Na visão de longo prazo, o gerenciamento estratégico cinde-se em “mobilização de energias” e em “eleições de estratégias”. Na mobilização de energias, a “condução de mudanças” é uma ferramenta que inverte a lógica taylorista pela consulta aos agentes e pela comunicação das decisões, sempre observando a cultura da organização e o jogo de atores. A “política de comunicação interna” mobiliza e incita a coesão entre os agentes, ao passo que a “gestão das competências” identifica o desvio entre as necessidades atuais e as necessidades futuras da força de trabalho.

Na eleição de estratégias, o “projeto de serviço” concede maior autonomia para realização de fins contratados, a “carta de missões” especifica num documento o que se espera dos dirigentes, o “plano de ação” informa a melhor utilização dos recursos, o “esquema estratégico de formação” faz com que o agente se especializasse numa área carente da organização e o “plano de informatização” visa à troca célere de dados. Como as estratégias moldam as estruturas, o enfoque estratégico deve permitir o equilíbrio entre a diferenciação das funções e a integração centrípeta, recorrendo, se for preciso, às “estruturas voláteis” e temporárias que surgem para resolverem novos problemas e, depois, desaparecerem, como ocorreria como os projetos pilotos.<sup>167</sup>

Na visão de curto prazo, voltada ao cotidiano administrativo, o gerenciamento operacional fraciona-se em “gerenciamento relacional dos trabalhadores” e em “gerenciamento instrumental dos procedimentos”. Quanto àquele, a “animação de equipes” motiva os agentes pela exploração de suas aptidões, mediante a concessão de maior autonomia na execução de tarefas. Enquanto a “condução de entrevistas” permite o diálogo sobre os problemas diários, a “condução de reuniões” volta-se a troca de informações, tomada de decisões e avaliação da produtividade.

---

<sup>166</sup> Ibidem, p. 35- 86.

<sup>167</sup> Ibidem, p. 87 – 176.

Levando em conta as forças e fraquezas das partes envolvidas, aplica-se a “negociação” quando atores interdependentes têm interesses divergentes. A “comunicação interna” objetiva conhecer a realidade de trabalho, as missões do órgão e seus respectivos agentes. Por outro lado, o gerenciamento instrumental recorre a ferramentas como “recurso a delegação”, “gerenciamento por objetivos”, “descrição de funções”, “condução de projetos”, “sistemas de pilotagem”, “painéis de controle”, “reunião anual de atividades” e “incentivos de formação dos agentes”.<sup>168</sup>

A partir da conjugação entre as visões operacionais e relacionais de curto prazo e as visões estratégicas de longo prazo, esse enfoque teórico desenvolvido por Serge ALECIAN e por Dominique FOUCHER procura conciliar as preocupações da gerência pública, voltadas para o bom gerenciamento do cotidiano administrativo, com as reivindicações de gestão pública *stricto sensu*, que visam à dinamização interna do aparato administrativo por meio de políticas estratégicas, equilibrando as iniciativas ascendentes dos agentes (*bottom-up*) com os programas governamentais descendentes (*top-down*).

A intenção dos autores franceses foi alistar um conjunto de ferramentas do gerenciamento público para evidenciar uma possível inversão na lógica

---

<sup>168</sup> Na análise detalhada dessas ferramentas de gerenciamento, Serge ALECIAN e Dominique FOUCHER ainda lembram que a decisão referente à delegação de responsabilidades exigiria a análise do jogo de atores e a definição clara das competências, pois, uma vez delegadas certas tarefas, o delegante co-responsável ficaria proibido de intervir fora da área permitida. Ademais, se a tradição burocrática acreditaria que cada agente tem ciência de suas tarefas, a “descrição das funções” mostrar-se-ia como uma ferramenta de gerenciamento que permitiria a negociação e a informação clara dos objetivos esperados de um agente, favorecendo a organização da unidade de trabalho, a gestão da força de trabalho, a formação continuada dos agentes, avaliação das atividades e a delegação de objetivos. Nesse sentido, a novidade da “gestão de projetos” seria uma metodologia rigorosa e formalizada e a escolha dos agentes em função de suas competências e não em razão de sua posição hierárquica. Como um projeto consistiria num problema, cuja solução é programada, a resolução de um problema perpassaria pela procura das habilidades específicas de cada agente, de modo que eles possam achar uma solução, conquanto lhes sejam concedido tempo, dinheiro, ferramentas técnicas e métodos de trabalho. Já o “sistema de pilotagem” viabilizaria o controle dos resultados, além de permitir a seleção, a organização e administração de informações necessárias à avaliação dos objetivos, de forma a se configurar como uma ferramenta gerencial que possibilitaria a tomada de decisão, tendo em conta as informações recolhidas em múltiplas fontes. Se fosse preciso saber depressa os indicadores sintéticos, recorrer-se-ia ao painel de controle, mas se prevalecer a necessidade de se conhecer melhor os elementos de *reporting*, poderia ser utilizado o diário de bordo, por ser mais detalhado. Continuando a análise das ferramentas gerenciais, a “entrevista anual de atividade” teria a finalidade de conhecer o funcionamento do órgão por meio do balanço sobre o período passado, de forma que se possam definir os objetivos para o período futuro. Por fim, a “análise das necessidades de formação” exigiria o levantamento das necessidades coletivas da organização e das necessidades individuais do agente, para que a futura “carta de missão” concilie as duas dimensões (Ibidem, p. 179- 354).

organizacional: se antes os sujeitos se adaptavam ao sistema burocrático, agora, as estruturas e os procedimentos são delineados para melhor extrair as potencialidades do agente público, sempre observando a cultura da organização. Nesse sentido, B. Guy PETERS verifica que a cultura política, a cultura administrativa e a cultura social geral acabam por influenciar, orientar e delimitar os horizontes quanto ao comportamento dos funcionários públicos. Além do mais, certas organizações desenvolveriam suas próprias culturas, tendo em vista que:

Algumas culturas organizacionais, tais como o fisco britânico, podem ser muito elitistas, ao passo que outras (muitas agências do serviço social) podem ser muito participativas e permitir que os trabalhadores e os clientes exerçam uma influência considerável na tomada de decisões. Ademais, algumas organizações dão a seus membros os meios necessários para interpretar os valores sociais e políticos gerais, de modo que as organizações muito fortes podem obter uma margem de ação maior das normas sociais prevalecentes.<sup>169</sup>

A partir do trecho citado, é possível afirmar que, quanto mais distante a unidade administrativa está dos cidadãos, mais ela tende a se burocratizar, desenvolvendo autopoieticamente sua cultura. A construção dessa cultura específica de cada organização administrativa afere uma interpretação própria para as normas jurídicas, segundo suas representações das culturas políticas, administrativas e sociais. Por outro lado, quanto mais porosa e aberta, mais a unidade administrativa interage com a sociedade, seja na perspectiva positiva da participação cidadã, seja na perspectiva negativa do clientelismo.

Para exemplificar como a burocracia se fecha conforme ascende a escala hierárquica, vale citar o exemplo do serviço florestal americano. Maculada por uma burocracia ineficiente, o *National Forest Service* concentrava as decisões nos altos cargos e os empregados apenas obedeciam às ordens. Eleito para dirigir o projeto piloto no Parque Nacional de Mark Twain, Eric Morse teve o apoio dos subordinados para obter o livre manejo das verbas permitiu a aplicação do excedente economizado em outras prioridades. No final de 1986, Butch Marita começou a desmontar a burocracia da Região Leste pela eliminação dos controles e da metade dos altos cargos, para que todos trabalhassem em equipe, permitindo aos

---

<sup>169</sup> PETER, B. Guy. **La política de la burocracia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 125 (tradução livre).

trabalhadores a adoção de horários flexíveis e a compra dos materiais rotineiros. Apesar da eficiência das duas iniciativas, as principais resistências vinham dos altos cargos burocráticos de Washington, arraigados em seus meios de controle.<sup>170</sup>

Em atenção a tais experiências relatadas, David OSBORNE e Peter PLASTRIK identificaram a importância de se erigir uma estratégia de cultura para consolidar as práticas de gestão pública, pois, as reformas legislativas seriam ineficazes (num sentido sociológico) se não houvesse a conseqüente mudança na própria cultura organizacional. Apesar de ser lenta e de depender da conversão de cada pessoa, a estratégia da cultura é fundamental para a mudança no agir administrativo, mas ela só será eficaz quando há clareza de propósitos, maior responsabilidade perante os usuários dos serviços públicos, rendimentos que criam conseqüências e transformações nas formas de controle.

Numa analogia aos paradigmas de Thomas KUHN, os paradigmas culturais formam a identidade de cada um, pois dão significado a palavras e atos, além de moldar a percepção em função das expectativas. A ruptura de um paradigma cultural depende de informação e confiança, pois ninguém está disposto a jogar um novo jogo se não conhecer as regras, da mesma forma que um trapezista só salta de um trapézio para o outro quando há a confiança de que nele poderá se agarrar.<sup>171</sup>

No prisma dos dois autores, importa *a priori* romper as idéias pré-concebidas pela difusão de situações anômalas e de novas experiências que questionam a fé no paradigma vigente, quebrando a força dos hábitos e permitindo a compreensão das mudanças. Para tanto, podem ser usadas ferramentas gerenciais como a “reunião com clientes”, a “rotação dos trabalhos” e a colaboração dialógica entre os agentes públicos, buscando inspirações para novas idéias e procedimentos.

Quando o velho método foi refutado, mas o novo modelo ainda não se mostra cômodo, as reformas podem ser reforçadas por “cerimônias simbólicas” como premiação e celebração das iniciativas exitosas, valorização das tentativas, redesenho do local de trabalho e reuniões com pauta de sugestão. Por fim, a

---

<sup>170</sup> OSBORNE, David. PLASTRIK, Peter, op. cit., p. 257 – 267.

<sup>171</sup> Ibidem, p. 300 – 316.

consolidação das práticas de gestão pública exige a mudança da própria mentalidade do agente público, por meio das seguintes ferramentas gerenciais: visita às instalações inovadoras, *accountability* de rendimentos, uso de novas linguagens e, principalmente, criação de estatutos deontológicos com a participação dos funcionários, concentrando as energias nas metas comuns.<sup>172</sup>

Para exemplificar a aplicação da estratégia da cultura, David OSBORNE e Peter PLASTRIK lembram a experiência da cidade americana de Hampton. Para sair da paralisia que se encontrava em 1984, o prefeito dessa cidade contratou Bob O'Neill para desmontar a burocracia existente, recorrendo à formação de equipes de trabalho entre departamentos e à criação de uma declaração de princípios chamada *a vision and mission statement*, com o fito de despertar a cooperação entre os trabalhadores, de modo que todos tivessem metas comuns.

Para incitar uma nova cultura foi imprescindível a oitiva de todos, fazendo com que os trabalhadores se sentissem responsáveis pela cidade, colaborando uns com os outros. Tais princípios funcionavam como “pedras de toque” que promoviam o direcionamento da administração pública local, instigando um sentimento de pertença. O relato dessa experiência de gestão pública evidencia o quanto as mudanças e o próprio funcionamento das estruturas administrativas dependem de uma racionalidade menos mecânica e mais atenta aos valores compartilhados pelos membros de uma mesma organização.<sup>173</sup>

Se, no paradigma burocrático, prevalece uma racionalidade tecnicista que compreendia o homem como uma peça substituível da engrenagem burocrática, o paradigma pós-burocrático observa os valores e as expectativas dos agentes públicos. Toma-se consciência de que o sucesso das organizações também depende da atenção despendida ao jogo de atores e à cultura organizacional. Além de reconhecer os valores internos da Administração Pública, as teorias hegemônicas de gestão pública também não esquecem o quanto as pressões sociais acabam por influir no agir administrativo, fazendo com que ele se volte para a satisfação dos interesses de seus “clientes”.

---

<sup>172</sup> Ibidem, p. 317 – 332.

<sup>173</sup> Ibidem, p. 333 – 366.

### 4.3 A gestão pública em favor do “cliente”.

A revalorização dos poderes políticos, jurídicos e epistemológicos dos vários espaços estruturais de ação fez com as organizações estatais se abrissem à realidade. Na seara pública, a legitimação político-administrativa começa a demandar não somente governabilidade, isto é, alocação eficiente de recursos na produção de bens e de serviços, mas principalmente governança, resultando na preocupação com a “eficácia” das atividades estatais. Toma-se consciência de que a “performance” do governo depende da qualidade dos resultados obtidos e do impacto dos bens e serviços sobre os cidadãos.<sup>174</sup> Cabe, nesse passo, mostrar que a abertura da gestão pública à sociedade enseja o enfoque sobre a satisfação dos clientes e sobre a própria participação dos usuários na eleição das necessidades públicas que devem ficar sob responsabilidade da Administração Pública.<sup>175</sup>

Segundo Peter DRUCKER, tal abertura é reflexo de um processo muito mais amplo e abrange tanto a iniciativa privada quanto o setor público. Antigamente, acreditava-se que o conhecimento das tecnologias externas e dos usuários finais pouco interferia no gerenciamento de uma organização. O escopo da gerência era legalmente definido, pois o conceito tradicional de gerência se baseava no comando e no controle, conforme fossem determinados pelas leis politicamente localizadas,

---

<sup>174</sup> No posicionamento de Sylvie TROSA, as fronteiras entre Estado e sociedade civil tornam-se porosas, de maneira que, “é mais uma prática de rede e de influência que se faz necessária do que uma prática de regulamentação e de isolamento”. Emerge o dever de prestação de contas, por exigência do poder político, dos cidadãos, dos funcionários e dos mecanismos orçamentários. Apesar de pesar sobre o servidor, o controle hierárquico pelos *inputs* jurídicos liberava-o de acusações, pois não podia ser responsabilizado pelos resultados da operação. Diante da diversificação das funções, “[o] serviço público evolui da pirâmide hierárquica à constelação de atores diversificados”. Por isso, as administrações interministeriais precisam gerenciar a coesão de um serviço público cada vez mais descentralizado, mediante o reforço das prioridades governamentais, da gestão dos recursos humanos e da pesquisa, buscando informações na base para conhecerem os mercados complexos com que lidam. (TROSA, Sylvie, op. cit., p. 45; p. 50, respectivamente).

<sup>175</sup> Na mesma linha de raciocínio, a abertura do aparato administrativo à sociedade enseja não só a preocupação com os usuários finais dos bens e serviços, mas também a própria possibilidade de restituir muitas atividades até então monopolizadas pelo Estado para o mercado ou para as nascentes organizações intermediárias do Terceiro Setor. Num recorte analítico, o presente trabalho optou por delimitar a pesquisa apenas ao primeiro fenômeno delineado, a preocupação com os “clientes”, tendo em vista que a riqueza do tema referente Terceiro Setor poderia, por si só, dar vazão a inúmeras pesquisas. Para compreender mais sobre o Terceiro Setor, veja, por exemplo: VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

isto é, conforme as leis de um país. O fabricante só conhecia o que estava sob sua abrangência legal, desconsiderando fatores externos.

A atual influência da genética sobre a indústria farmacêutica, por exemplo, indica que, hoje, as tecnologias externas se cruzam, fazendo com que a política gerencial transcenda à produção interna. Para inovar no mercado, um empreendedor também precisa se preocupar com os fatores externos, uma vez que as oportunidades só podem ser identificadas se houver estratégias que fixem objetivos claros para se atingirem os resultados desejados.<sup>176</sup>

Além disso, o crescimento de uma empresa já não depende de mão-de-obra barata, mas da competitividade global. O empreendimento deve equiparar sua produtividade aos líderes de mercado: a gerência tem que ser definida operacionalmente e não politicamente. O sucesso dos negócios cada vez mais exige alianças e parcerias que se estruturam em unidades econômicas, sem se pautar por fronteiras legais ou políticas. A política gerencial deixa a produção interna para partir do conhecimento dos clientes da empresa, exigindo o conhecimento dos custos de toda a cadeia econômica mediante o “custeio baseado em atividades”. Essa forma de contabilidade tem sua aplicação ideal na prestação de serviços, porque seus custos são globais e porque o capital constante, nem sempre substitui o capital variável, isto é, o conhecimento do trabalhador.<sup>177</sup>

Essa abertura gerencial aos fatores externos de uma organização não deixou de influenciar as reformas administrativas conduzidas nos países desenvolvidos a partir de meados da década de 1980. No Reino Unido, na Nova Zelândia e nos Estados Unidos, por exemplo, acreditava-se que a crise de governabilidade quanto ao rendimento ineficiente do aparato estatal poderia ser solucionada pela “Nova Administração Pública” (*New Public Management*), mais próxima do setor privado.

Disso se infere que a preocupação com a eficácia dos resultados no agir administrativo despontou sob uma perspectiva pragmática, que visava não tanto à participação cidadã nos negócios públicos, mas à identificação dos “clientes” e

---

<sup>176</sup> DRUCKER, Peter, op. cit., p. 28 – 41.

<sup>177</sup> Ibidem, p. 42 – 80.

usuários finais, com o fito de aprimorar a produção eficiente de um *output*, reduzindo seus custos operacionais.

Sob a pretensão de melhor satisfazer os interesses dos “clientes” das organizações administrativas, a maioria dos países anglo-saxônicos permitiu que o agir administrativo recorresse a ferramentas operacionais até então aplicadas às empresas privadas, reduzindo os entraves burocráticos pela adoção da gerência pública. As explicações de Michel BARZELAY sobre a ascensão do paradigma pós-burocrático evidenciam, nesse passo, como essa preocupação com os clientes foi introduzida na esfera político-administrativa

Na década de 1980, o estado americano de Minnesota tinha dificuldades rotineiras na realização das atividades administrativas, pois, consoante o autor, elas estavam atreladas à liberação dos recursos necessários pelas autoridades hierárquicas superiores. Para satisfazer as demandas de seus alunos, uma instituição de ensino da rede pública (a *Normandale Community College*) desenvolveu o curso de capacitação em informática, requisitando 50 computadores ao departamento público de compras, com a antecedência de nove meses. Contudo, como o departamento de compras apenas adquiria bens em grandes escalas, com a pretensão de reduzir os custos, as máquinas não chegaram no tempo necessário e o curso teve de ser cancelado.

Da mesma forma, o departamento público de comércio pretendia trocar as máquinas manuais de datilografia por máquinas elétricas, especialmente o modelo *Seletric* da IBM, preferida pelos datilógrafos. Porém, o contrato de licitação foi adjudicado em favor da máquina Adler, de menor custo, de modo que, depois de seis meses, os aparelhos já precisavam de reparação. Noutro exemplo, o departamento público de saúde havia requisitado um microscópio alemão, mas preferiu-se outro americano, que foi guardado no armário por não atender às necessidades técnicas.<sup>178</sup>

Em razão desses problemas, o governador de Minnesota, Rudy Perpich, criou, em 1985, um comitê para dirigir um programa chamado “luta pela excelência

---

<sup>178</sup> BARZELAY, Michel, op. cit., p. 52-59.

no rendimento”, contando com o apoio dos empregados estatais. Na construção do projeto, ele se esforçou para adaptar vários conceitos da administração privada à esfera pública; conceitos como missão, estratégia, serviço ao cliente, discricionariedade gerencial, experimentação, competitividade, avaliação de trabalho, formação de equipes e reconhecimento dos empregados, pressupondo que o estreito contato com o cliente permitiria uma melhor compreensão da própria atividade operacional.

Para focar tarefas específicas, instigar a competitividade interna e melhorar os resultados, muitos departamentos sofreram uma fragmentação, de acordo com suas funções. A partir de então, todas as unidades administrativas tiveram que identificar quais seus clientes, mesmo que fosse outra unidade administrativa, de forma a liberar a aquisição de *output* (bens ou serviços) por parte de um departamento: ele podia adquiri-lo de outra dependência administrativa ou de empresas privadas.

Segundo Michel BARZELAY, essas medidas acabaram por incitar a introdução da dinâmica de mercado na Administração Pública, favorecendo a estudos de mercado, análises competitivas, revisão executiva dos planos, análise de custos, promoção da produção, informes financeiros e busca de resultados.<sup>179</sup>

Tendo em conta essas experiências práticas, David OSBORNE e Peter PLASTRIK criaram a “estratégia do cliente”, que seria passível de aplicação quando os governantes podem definir as responsabilidades dos órgãos públicos em função da satisfação dos clientes. Com a aplicação dessa estratégia, órgãos públicos ficam responsáveis tanto pela satisfação de clientes, quanto pelo cumprimento das regras jurídicas, sob fiscalização dos políticos. Para a “gestão de qualidade total”, cliente consistiria naquele que usa um *output*, bem ou serviço.

Para os idealizadores da “estratégia do cliente”, o enfoque da Administração Pública sobre seus “clientes” pode levar a equívocos. Nos serviços de cumprimento, por exemplo, as atividades vinculadas ao serviço penitenciário, ao meio ambiente e a arrecadação de impostos não teriam como clientes os prisioneiros, os poluidores e os contribuintes, mas a população em geral.

---

<sup>179</sup> Ibidem, p. 83 – 131.

No prisma de David OSBORNE e Peter PLASTRIK, essa responsabilidade ao cliente pode suscitar a transformação da Administração Pública por três vias, de acordo com o grau de liberdade dos clientes na eleição do prestador do serviço. A primeira tem respaldo na “liberdade de eleição para o cliente” quanto à prestação pública ou privada dos serviços, sendo aplicável quando houver provedores suficientes para incitar competitividade, informações necessárias às escolhas e garantia de equidade para não se preferir uns clientes em relação a outros.<sup>180</sup>

A segunda via de transformação do agir administrativo em benefício da gestão pública relaciona-se à “eleição competitiva”, fazendo com que as dotações orçamentárias destinadas às unidades administrativas sigam os clientes, sendo a melhor opção para os serviços que não são puramente privados, nem admitam a gestão empresarial, de moldes privados, como ocorre nos caso da saúde e da assistência sanitária.<sup>181</sup> Esta via permite a “capacitação da comunidade” quando a população decide, por exemplo, como as verbas de um bairro serão aplicadas. Para que a população possa influenciar o processo decisório seria necessário criar estatutos jurídicos que clarifiquem as atribuições decisórias e executivas, fazendo com que os cidadãos se sintam responsáveis por suas decisões.<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> Segundo o relato dos autores, o prefeito da cidade americana de Indianápolis, Steve Goldsmith, acreditava que a competição nos serviços públicos, em atenção às preferências do cliente, atenuaria o déficit público e melhoraria o rendimento dos empregados. Nas obras de urbanificação, ele permitiu que o sindicato dos funcionários públicos participasse da licitação, nas mesmas condições das empresas privadas. Se a estimativa de redução dos gastos era de quase quinze milhões de dólares, os empregados vencedores da licitação alcançaram a meta de vinte milhões, porque conheciam bem o trabalho que faziam, repartindo as economias obtidas entre município e trabalhadores. O prefeito também licitou o serviço de esgoto e o concedeu à empresa francesa (WREP), que reduziu os gastos em 29,5 %, sem diminuir a qualidade do serviço e realocando a mão-de-obra dispensada. Com o dinheiro economizado, o prefeito urbanificou os bairros centrais, aumentando o apoio à competição na seara pública (OSBORNE, David; PLASTRIK, Peter, op. cit., p. 203 – 214).

<sup>181</sup> Em Minnesota, por exemplo, a “livre eleição das escolas” teria dado aos pais e clientes do sistema educativo o poder decisório de eleger a escola pública que lhes convém, segundo seus padrões de qualidade, horários alongados, currículos diferenciados, programas extracurriculares, enfim, de acordo com a oferta elaborada por cada escola, já que elas passaram a gozar de autonomia de gestão. Face à concorrência instalada, as escolas teriam melhorado a qualidade de ensino, por competirem pela matrícula dos alunos e pela verba pública correspondente. Como os alunos elegem suas escolas, eles se comprometeriam a levar a sério o ensino, sob pena de serem dispensados daquela escola por eles eleitos, sendo reconduzidos a outras, segundo as conveniências do governo (Ibidem, p. 241 – 244).

<sup>182</sup> Ibidem, p. 215 – 230.

Por fim, a terceira via de transformação invocada pela estratégia de clientes faz referência àqueles serviços em que o “cliente” não tem muitas opções de escolha quanto ao prestador do serviço. Mesmo nessas condições, pode-se promover a “garantia de qualidade para o cliente”, idéia que ficou conhecida pela *Citizen’s Charter* dos ingleses, fixando critérios de serviço, reparação ao cliente, oitiva das reclamações e avaliação e inspeção de qualidade.

Além da preocupação de Margaret Thatcher com a busca pela eficiência administrativa e com a redução de custos operacionais, os ingleses queriam serviços públicos eficazes. Às vésperas de eleição de 1991, John Major criou a *Citizen’s Charter*, fazendo com que os órgãos públicos observassem os critérios de serviço ao cliente. Aqueles que conseguirem seguir os padrões de qualidade desejados receberem o certificado de qualidade chamado *Charter Mark*, válido por três anos, sancionado, por exemplo, o atraso de trens e metrô com a compensação pecuniária em favor dos clientes.<sup>183</sup>

Observa-se que, a partir da preocupação com a eficiência na alocação de recursos, as organizações administrativas da esfera público-estatal começam a busca a eficácia dos resultados obtidos junto aos usuários finais, em detrimento das soluções *standards* que caracterizavam o funcionamento burocrático. Como a sociedade se diversifica, Sylvie TROSA frisa que, os usuários recusam a padronização, reclamam por sua participação e demandam soluções sob medida, o que resulta no aumento do custo operacional dessas prestações personalizadas. Para a autora, o custo operacional poderia ser atenuado pelo tratamento especializado e diferenciado para usuário que está disposto a pagar por um *output* sob medida ou pela disponibilização concomitante de uma gama de produtos, ou seja, o usuário escolheria um dentre os vários padrões disponíveis.<sup>184</sup>

Enquanto o paradigma burocrático significou o fechamento autopoiético do aparato administrativo, numa franca expansão do burocratismo, mediante a autonomização dos meios em relação aos fins, o paradigma pós-burocrático deixou

---

<sup>183</sup> Ibidem, p. 245 – 256.

<sup>184</sup> TROSA, Sylvie, op. cit., p. 40 – 43.

o tom auto-referencial para primar pelos interesses dos clientes, ou seja, do grupo alvo de cada unidade administrativa do setor público.

Numa analogia aos espaços estruturais de ação, é possível afirmar que o paradigma burocrático resultou na concentração cósmica dos meios administrativos de produção, ao passo que o paradigma pós-burocrático abre-se às expressões cósmicas de poder, de direito e de conhecimento, restituindo ao mercado e aos “clientes” parcela das atribuições até então monopolizadas. Entretanto, a primazia conferida ao cliente pode evidenciar que essa abertura tem se restringido àquilo que o sociólogo lusitano chamou de espaço do mercado, numa ode à racionalidade econômica, de modo a obliterar ou a observar em menor grau o espaço da comunidade, aqui identificado com a sociedade civil.

Como as unidades administrativas do setor público identificam um grupo alvo de “clientes”, adaptando suas operações às demandas, há de uma verdadeira fragmentação do aparato administrativo estatal, resultando, até mesmo, em posições contraditórias num jogo de soma zero. Segundo as propostas hegemônicas de gestão pública, esse descompasso pode ser resolvido mediante a instituição de missões e estratégicas, mas principalmente pela separação quanto às funções de criação e de execução de políticas públicas, visando, com isso, à manutenção de um mesmo norte na consecução dos programas governamentais.

#### 4.4 Novas funções para o Estado: o condutor do “timão”.

Salientando que a Administração Pública está historicamente vinculada à ação governamental, Enrique Cabrero MENDOZA constata que o aumento desmesurado das estruturas governamentais significou uma ameaça ao monopólio estatal, uma vez que as múltiplas dependências governamentais passaram a disputar os espaços de poder e os escassos recursos públicos. Além disso, a conscientização de que a ação político-administrativa exige a interação cotidiana com os diversos atores sociais questionou a idéia de que o aparato administrativo

pode ser totalmente regulado por meio de preceitos jurídicos estanques, como se não precisassem ser coordenados politicamente.<sup>185</sup>

A sociedade e o Estado deixam de ser pensados de forma monolítica. À dissolução da sociedade em vários espaços estruturais de ação, corresponde o polvilhamento do aparato administrativo em várias organizações, departamentos, dependências e unidades, o que ocorre em grau ainda maior quando a Administração Pública pauta a realização de suas tarefas na satisfação do interesse de seus clientes distintos.

Em tempos de crises de governabilidade e de crises de governança, a década de 1980 foi caracterizada por reformas administrativas que se desdobraram em países desenvolvidos com o fito de ajustar o modelo de Estado à realidade, criando uma série de mitos, como o mito liberal de que os problemas poderiam ser resolvidos com maior injeção de capital nas estruturas estatais, o mito conservador que visava à redução das funções públicas, o mito empresarial de que o Estado funcionaria como uma empresa, o mito do empregado que justificaria a ineficiência nos baixos salários ou, ainda, o mito da péssima qualidade do pessoal contratado, quando o problema poderia residir nos sistemas de governo e de administração.<sup>186</sup>

David OSBORNE e Peter PLASTRIK destacam que a “reinvenção do governo” não só custa dinheiro, tempo e capital político, mas também exige lealdade ao propósito, valentia e perseverança, já que políticos, administradores e empregados devem assumir os riscos da responsabilidade pelos rendimentos. Também é importante transformar os propósitos governamentais, os mecanismos de incentivos, o controle do poder e a cultura organizacional, sem se esquecer de proteger a iniciativa dos pioneiros, de inspirar a confiança entre políticos e administradores e de valorizar a capacidade do trabalhador e do cidadão.<sup>187</sup>

Para aumentar as chances de sucesso de uma reforma administrativa, Sylvie TROSA também lembra que é preciso criar sentido de urgência e alianças políticas

---

<sup>185</sup> MENDOZA, Enrique Cabrero, op. cit., p. 19 - 24.

<sup>186</sup> OSBORNE, David; PLASTRIK, Peter, op. cit., p. 29.

<sup>187</sup> Para os autores, o fracasso de Brian Mulroney em transformar a burocracia canadense teria mostrado que uma reforma precisa de firmeza nos propósitos, resistência às críticas e disposição para delegar poderes. (OSBORNE, David, PLASTRIK, Peter, op. cit., p. 393 – 421).

fortes, capazes de sustentar a reforma, comunicando à sociedade sua visão estratégica e conferindo poder à base, de modo que se produzam ganhos rápidos e se consolidem as inovações.

Quanto ao ritmo da reforma, o ideal é introduzir mudanças paulatinas para que elas sejam absorvidas pela população em geral, se bem que uma reforma rápida e imprevisível, do tipo “big bang”, adéqua-se a situações emergenciais ou a burocracia extremamente forte. Quando a Nova Zelândia enfrentava o auge da “crise de governabilidade”, a reforma administrativa do tipo “big bang” foi um movimento político de cúpula, ao passo que, na Inglaterra, foi preciso uma decisão “big bang” frente o poder do Whitehall, composto por diretores gerais vitalícios, evitando, assim, que coalizões político-burocráticas prejudicassem a reforma.<sup>188</sup>

É com base nesta conjuntura reformista que os economistas da Escola de Chicago desenvolveram a teoria do principal-agente a partir da “*public choice theory*”. Em linhas gerais, a teoria do principal-agente baseia-se na distinção entre o principal, dono da obra, “timão” ou *purchaser* e o agente, mestre de obra “remo”, ou *provider*, que executa a tarefa pelos meios mais apropriados.

Para a teoria do principal-agente, os mestres de obra não seriam legítimos para intervirem nas escolhas políticas, em razão da pressão dos grupos de interesse, devendo concentrar suas energias no cumprimento de objetivos claros. Por outro lado, o dono da obra precisaria conhecer os custos e os níveis de qualidade do serviço prestado pelo “*accrual accounting*” e pelo “*budgeting*”, ou seja, por meio da contabilidade patrimonial e do orçamento de resultado, para que possa elaborar suas estratégias e impor as correções necessárias.<sup>189</sup>

Recepcionando as novidades gerenciais da “Escola de Chicago”, o governo britânico elaborou um programa chamado *The Next Steps*, assinalando prioridades como a separação entre o principal e agente, os contratos de rendimento, a descentralização da autonomia de gestão e a previsão de planos econômicos anuais e planos empresariais entre três e cinco anos.

---

<sup>188</sup> TROSA, Sylvie, op. cit., p. 293 – 299.

<sup>189</sup> Ibidem, p. 127 – 132.

Na síntese de Henri GUILLAUME, o projeto inglês *The Next Steps* promoveu a separação entre as funções de elaboração das políticas públicas, reservadas aos Ministérios, e as funções de execução, cabidas às agências executivas. Essas agências são dirigidas por um diretor controlado apenas pelo ministro correspondente, com quem negocia as relações da agência por um *document-cadre*, ou *framework document*, nos moldes de um contrato de gestão.

Obedecendo ao novo perímetro das intervenções públicas, cada agência fica responsável por uma missão única de utilidade socioeconômica, com tarefas bem delimitadas, capazes de serem avaliadas, devendo recorrer a financiamentos públicos frente à impossibilidade de delegação de suas tarefas ao setor privado. Para o autor, as maiores conquistas das agências executivas foram: especialização de um serviço possível de ser avaliado, enfoque ministerial sobre funções estratégicas, delimitação do âmbito de atividade e responsabilidade e transparência da gestão pela inserção da cultura de performance voltada para o desempenho.<sup>190</sup>

Quanto à aplicação prática da teoria principal-agente na Nova Zelândia, David OSBORNE e Peter PLASTRIK afirmam que a reforma administrativa neozelandesa foi rápida como um “big bang” e foi uma resposta do governo de esquerda aos destrates econômicos. O partido laborista era contra as mudanças do Ministério da Fazenda, mas, quando alcançou o poder em 1984, não encontrou outra opção senão reformar, uma vez que os órgãos públicos tinham péssima gestão, baixa produtividade e poucos resultados.

Ao invés de um pacote normativo, o Parlamento neozelandês autorizou a “corporativização” dos órgãos estatais, transformando-os em empresas disciplinadas pela competição do mercado, criando as chamadas *state-owned enterprises*. Mas, como os Ministros responsabilizaram-se por aquilo que não tinham controle, nem autoridade, o governo esquerdista começou a vender essas empresas estatais a partir de 1987. Apesar do melhor desempenho daqueles serviços suscetíveis às regras do mercado, a ineficiência ainda macularia, segundo David OSBORNE e Peter PLASTRIK, os serviços de cumprimento que não admitem a submissão ao

---

<sup>190</sup> GUILLAUME, Henri et al. **Gestion Publique: L'État et la performance**. Paris: Dalloz, 2002, p. 59-63.

mercado, como defesa, educação e saúde, o que teria levado os laboristas a introduzir as práticas de gestão privada no setor público por meio do *State Sector Act* e do *Public Finance Act* de 1989.<sup>191</sup>

Nesse sistema, os Ministros fixam os objetivos programáticos e compram os *outputs* de departamentos, Ministérios ou provedores privados. Os diretores gerais estão livres do regime jurídico-administrativo para gerenciar seus recursos como bem entendem, tornando-se competitivos. Porém, ocorreu que os ministros negociavam os rendimentos e os diretores buscavam apenas os *outputs*, o que seria um problema na condução política do “timão”, pois não havia longas metas de *outcomes* capazes de balizar a negociação contratual dos *outputs*.

Em 1993, publicaram, então, um documento chamado *Path to 2010*, para que o governo da Nova Zelândia estabelecesse as “áreas de resultados estratégicos” e os departamentos apurassem-nos nas “áreas de resultado chave”. Para aprimorar essa vinculação entre as estratégias de governo e a execução das atividades, os departamentos ainda devem promover dois tipos distintos de documentos: enquanto os “acordos de compras anuais” objetivam cumprir os *outputs* vendidos, os “acordos de rendimentos anuais” visam à realização daqueles os *outcomes* contidos nas “áreas de resultado chaves”. Dessa iniciativa já se observa a conciliação entre o prisma interno de curto prazo da gerência pública e a perspectiva externa de longo prazo da gestão pública *stricto sensu*, conciliando *outputs* com *outcomes*.<sup>192</sup>

Ao abordar a estratégia de central, David OSBORNE e Peter PLASTRIK aduzem que a reforma neozelandesa teria adotado três procedimentos básicos. Primeiro, a “clareza do propósito” limparia o caminho ao eliminar as funções que já não ajudavam a alcançar as metas centrais. Segundo, a “clareza dos papéis” desacoplaria as funções do “timão” *purchaser* e do “remo” *provider* para que os órgãos conhecessem melhor suas funções e o uso de seus recursos, favorecendo-lhes o controle real sobre os resultados, o que teria exigido o abandono do poder de microgestão então detido pelas administrações centrais. Terceiro, a “clareza na direção” corrigiria o rumo mediante a fixação de *outcomes* e pressupostos dos

---

<sup>191</sup> OSBORNE, David; PLASTRIK, Peter, op. cit., p. 103 – 117

<sup>192</sup> Ibidem, p. 118 – 122.

resultados, para que todos os órgãos remassem no mesmo sentido sem ficarem presos aos *outputs*. Como levar o timão em um mundo rapidamente cambiável não consistiria em fazer planos, mas em eleger e avaliar as estratégias para alcançar as metas fundamentais, a função de timão poderia ser exercida tanto pelos políticos, nos sistemas de governo, quanto pelos administradores dentro de suas organizações, criando meios para antecipar o futuro e reduzir a imprevisibilidade, sem petrificar o agir administrativo. Apesar de suas vantagens, os autores advertem que não seria razoável separar timão e remo, nem aplicar a gestão empresarial, quando a atividade comporta riscos, coordenação e controle estatal ou quando for impossível avaliar o rendimento dos *outputs*.<sup>193</sup>

Quanto à teoria do principal-agente, a cisão entre as funções de timão e remo faria com que o governo deixasse de executar as tarefas administrativas de “microgestão”, para se concentrar na formulação de políticas públicas. Estaria livre, então, para observar as pressões tríplices, dos próprios políticos e administradores, dos empresários do mercado e da população em geral, nos moldes asseverados por Adam PRZEWORSKY no capítulo anterior. Em repúdio à suposta autonomia absoluta do Estado, o exercício dessa função de timão se relacionaria à abertura do Estado à sociedade, tendo em vista que o principal objetivo do governo seria promover a cooperação entre os atores sociais, principalmente no que tange à relação entre governo, mercado e sociedade civil. Em seu papel ajustador e sinérgico, a função de timão também favoreceria a fixação das prioridades, deixando a execução das atividades administrativas para os diversos centros de responsabilidade, a exemplo das agências executivas.

No entendimento de Henri GUILLAUME, a transformação da estrutura administrativa em centros de responsabilidade, mediante a criação de agências executivas, enfrentaria grandes obstáculos, como a priorização excessiva da eficiência, em detrimento da dimensão eficaz dos serviços públicos, ou como a prevalência da divisão de competências, em prejuízo à unidade da ação política e ao controle da estrutura administrativa. Assim como a experiência neozelandesa teria mostrado a falta de responsabilização política sobre os resultados da ação pública, o

---

<sup>193</sup> Ibidem, p. 123 – 151.

*General Accounting Office* americano teria revelado a debilidade da coordenação entre os programas federais e as agências. Afinal, a excessiva delegação de competências e a conseqüente descentralização das responsabilidades poderiam levar os Ministérios a perderem o controle harmonizador dos objetivos das agências.<sup>194</sup> Essa preocupação com a fragmentação das unidades administração teria levado à ascensão da teoria principal-agente, de modo que o governo central possa fixar missões, metas e objetivos estratégicos a serem cumpridos pelos órgãos de execução, conforme se verá no capítulo seguinte.

#### 4.5 A construção jurídica de indicadores de desempenho.

Em tempos de transição paradigmática, a reconfiguração das estruturas e dos procedimentos administrativos acaba por configurar um papel dual para o direito, pois são as instituições jurídicas que viabilizam o desmantelamento da Administração Pública monolítica, devendo, por outro lado, manter uma coerência entre a miríade de órgãos, departamentos, repartições. A partir desse pressuposto, esta seção tem como intuito mostrar que se, num primeiro momento centrífugo, as instituições de direito administrativo viabilizam, juridicamente, uma estratégia de conseqüências, mediante a delegação de competências para novos centros de responsabilidade, num segundo momento centrípeto, elas permitem a avaliação do desempenho, verificando o quanto cada um desses centros de responsabilidades cumpriu, num esforço comum, as missões delineadas pelo governo. Parte-se da análise da estratégia de conseqüências, que trata da descentralização das competências, para depois ser abordada a construção de indicadores, abordando, por fim, a necessidade de se harmonizarem as iniciativas *bottom-up* e *top-down*.

Diante da abertura à racionalidade material e aos problemas cotidianos, as unidades administrativas multiplicaram-se num processo de diferenciação e especialização funcional, com o intuito de responder às pressões da sociedade, em suas demandas democráticas, e às pressões do mercado, em suas reivindicações de regulação econômica. Assistiu-se, então, à difusão de autarquias, fundações,

---

<sup>194</sup> GUILLAUME, Henri, op. cit., p. 65.

empresas estatais, sociedades de economia mista, agências reguladoras, agências executivas e, até mesmo, de organizações sociais e de organizações sociais de interesse público, visando a resolver problemas específicos que envolvem meio ambiente, relações de trabalho, gestão urbana, saúde, educação, dentre outros inúmeros exemplos. Na dispersão da Administração Pública, até então caracterizada com uma burocracia monolítica, o direito administrativo depara-se com a difusão de regras formais extremamente específicas, como leis, regulamentos e estatutos, que regulam o funcionamento operacional e cotidiano de cada uma dessas múltiplas unidades administrativas. É nessa conjuntura que David OSBORNE e Peter PLASTRIK criaram a estratégia de conseqüências para submeter as organizações administrativas a um sistema de incentivos que as tornam responsáveis pelos rendimentos e resultados obtidos, obrigando-as a deixar a seguridade até então conferida pelo controle jurídico de meios e pelos *inputs* normativos.<sup>195</sup>

De acordo com o grau de submissão dessas organizações ao mercado ou à lógica do mercado, os dois autores apresentam três categorias de incentivo. Como ocorre nas *state-owned enterprises* da Nova Zelândia, a “gestão empresarial” seria aplicável aos órgãos públicos que podem ser dirigidos como uma empresa, desde que se desacoplem as atividades comerciais da esfera governamental, fazendo com que eles fiquem à mercê de clientes “internos” e externos, o que beneficiaria o serviço público, tendo em vista que eles competiriam pelos clientes, adotariam métodos financeiros privados e refutariam interferências superiores, sem os entraves parlamentares. Esse modelo só poderia ser aplicado nos casos em que a organização consegue manter-se mediante a cobrança de taxas ou tarifas. Quando as organizações públicas conseguem avaliar o rendimento de suas atividades, como nos serviços públicos *uti singuli*, mas não podem funcionar como uma empresa por não ser a rentabilidade financeira um indicador de êxito, a “competição gerenciada” poderia fazer com que as iniciativas pública e privada disputem, em condições iguais, pela adesão de usuários, o que poderia ser garantido pelo controle das ofertas. Aplicável em último caso, a “gestão por rendimentos” seria ideal para aqueles serviços que se prestam à comunidade em geral, como nos serviços

---

<sup>195</sup> OSBORNE, David; PLASTRIK, Peter, op. cit., p. 63 – 65.

públicos *uti universi*, permitindo aos funcionários a busca dos rendimentos e dos resultados pretendidos, seja por incentivos positivos, como prêmios individuais e coletivos de rendimento, gratificação psicológica, rateio das economias e pagamento por rendimento, seja por mecanismos negativos, como transferência de cargo, redução de autonomia e, até mesmo, demissão.<sup>196</sup>

Dentre os três tipos de incentivo acima delineados, haverá o enfoque sobre a gestão de rendimentos por estar mais atrelada a países que adotam um regime derogatório do direito comum, impedindo que os órgãos públicos sejam conduzidas como empresas. Embora não possam submeter-se às regras do mercado (como na gestão empresarial) ou à lógica competitiva de mercado (como na competição gestionada), é possível desenvolver outros tipos de incentivo, como a avaliação das atividades a partir de indicadores de desempenho. Frente à difusão da gestão autônoma dos recursos, Henri GUILLAUME frisa que seria livre a apresentação dos indicadores pelos Ministérios e pelas agências. Contudo, importaria observar um quadro metodológico fixado pelo Ministério das Finanças, fazendo com que as finalidades da ação pública fossem sistematizadas numa planificação estratégica. Diferentemente dos programas orçamentários da década de 1960, a nova onda de exposição das finalidades públicas teria pretensões mais modestas e menos tecnocráticas, atentando, ainda, ao modo como são construídos os indicadores de desempenho. Na tentativa de superar o mero controle *input* dos meios, focado no controle formal de recursos humanos e financeiros, surgiriam duas formas de se construir os indicadores de desempenho: uma baseada na produção de *outputs* e outra calcada na qualidade dos serviços (*outcomes*).<sup>197</sup>

Na vertente descendente (*top-down*), vigoraria o controle dos *outcomes* para se avaliar a eficácia socioeconômica da atividade administrativa, de forma a focalizar a qualidade das ações ministeriais em sua globalidade, como ocorreria no modelo canadense. “Olhando para cima”, a exposição das finalidades públicas visaria ao cumprimento eficaz dos objetivos fixados pelas políticas públicas, de forma a estabelecer uma hierarquia de objetivos que, num efeito cascata, partiriam dos altos

---

<sup>196</sup> Ibidem, p. 153 – 202.

<sup>197</sup> GUILLAUME, Henri, op. cit., p. 67 – 82.

postos ministerial até chegarem às unidades de execução. A partir de missões gerais (*aims*) formuladas pelos órgãos ministeriais, seriam fixados tanto os objetivos (*goals*) a serem cumpridos em médio prazo (de três a cinco anos), quanto os alvos operacionais (*targets*) de curto prazo. Esses alvos seriam expostos nos planos anuais de performance, possibilitando o controle dos resultados com base nos indicadores de produção (*outputs*) e de impacto (*outcomes*). O grau do desempenho seria aferido pelo distanciamento entre as metas previstas, por um lado, e os rendimentos dos *outputs* e os resultados dos *outcomes*, de outro. No Canadá, o governo da Nova Escócia, por exemplo, para o objetivo de “melhor qualidade de vida”, ter-se-iam como indicadores o número de diplomas universitários, o índice de mortalidade infantil e a saúde da população.<sup>198</sup>

Essa cascata de objetivos permitiria uma autonomia dos Ministérios e das agências na construção sistemática de objetivos e na identificação dos resultados obtidos, reforçando a dimensão política do agir administrativo, contra o legalismo burocrático do preceito *sine ira ac studio*. Servindo de norte para a execução das atividades administrativas, o controle ministerial daqueles alvos operacionais fixados pelos escalões de execução poderia ensejar uma coordenação dos objetivos e a criação de centros delimitados de responsabilização, o que facilitaria o conhecimento das linhas de ação pelo Ministério das Finanças. Como os Ministérios ficariam responsáveis pela eficácia global dos resultados em sua área de influência, a impossibilidade de recorrer a créditos suplementares poderia ser contrabalançada pela liberdade na alocação de recursos. Por isso, a responsabilidade política dos Ministérios perante o Poder Legislativo coordenar-se-ia com a responsabilidade ministerial sobre a gestão das estruturas de execução, possibilitando, ainda, nos Estados federativos, o diálogo e a ação conjunta entre as esferas federal, estadual e municipal. Para os adeptos dos *outcomes*, a definição clara de impactos requer resultados intermediários, que sejam continuamente mensuráveis, e a difusão de uma cultura de responsabilidade junto aos funcionários, já que eles não seriam apenas produtores de objetivos quantificáveis.<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> Ibidem, p. 83- 88.

<sup>199</sup> Ibidem, p. 88 – 95.

No prisma de Sylvie TROSA, as estratégias *top-down* apresentariam diretrizes claras sobre o aumento de eficiência, mas não estimulariam a assimilação das novas idéias pelos servidores: a mensuração de serviços prestados, a construção de painéis de controle e os indicadores de qualidade precisariam ter utilidade instrumental na gestão diária, senão serão deixados de lado. Ao criticar o efeito cascata, ela observa que “as prioridades de cada Ministério não precisam mais repetir as prioridades governamentais, mas devem mostrar como o ministro contribui para a realização delas”.<sup>200</sup> Contudo, isso exigiria maior confiança da administração central na capacidade dos executores de adaptar os objetivos genéricos à realidade local. Esta idéia colidiria com os pressupostos do sistema descendente de iniciativas: supõe-se que as normas de comando são definidas pelo alto escalão, sem escutar a base, porque o governo central conheceria as necessidades públicas mais que os servidores e que os próprios administrados.

Na trilha ascendente (*bottom up*), os países que adotam a teoria do principal-agente priorizariam o controle do processo de produção e os indicadores *outputs* da atividade: os meios de gestão são descentralizados em agências, sem compromissos políticos. Os adeptos dos *outputs* privilegiam os serviços prestados, porque seus custos transparentes embasariam as escolhas públicas e porque seus efeitos claros e imediatos impediriam trapaçagens, alegando que os impactos são tão genéricos que não possibilitaram sua mensuração, nem a atribuição de custos, de maneira a ensejar a falsificação de dados, como se o “despacho de pacientes” pudesse ser interpretado como “redução da lista de espera”. Apesar de aumentar a flexibilidade dos dispositivos, de favorecer a apropriação das ferramentas pelo pessoal e de melhorar a definição dos indicadores, as estratégias *bottom-up* teriam, para Sylvie TROSA, uma limitada visão de conjunto, transformando o aparato administrativo numa “colcha de retalhos”. O legalismo dos contratos neozelandeses também teria mostrado que eles se concentravam mais nos *outputs* que nos *outcomes*, de forma que o funcionário só realizaria o pactuado. A delegação em excesso teria feito com que as agências refutassem os objetivos transministeriais e a cooperação na promoção das políticas públicas, levando ao *gadget* (isolamento na

---

<sup>200</sup> TROSA, Sylvie, op. cit., p. 100.

troca de experiências), ao passo que a delegação insuficiente incitaria a imposição de novas obrigações, sem que fossem concedidos os meios para tanto.<sup>201</sup>

Contratado pelo governo neozelandês, Allen Schick (especialista em questões orçamentárias) teria notado que o enfoque sobre os *outputs* das agências pressupunha o controle posterior e pontual dos resultados e a visão limitada das responsabilidades contratuais. Para solucionar esse problema, ele construiu um sistema que integra prioridades governamentais de longo prazo (*Strategic results areas*) com prioridades ministeriais (*Key results areas*), de médio prazo. Com recurso aos *documents-cadres* ou aos *framework-documents*, os Ministérios formulariam seus objetivos (*Keys results áreas*) em atenção às condições operacionais de suas agências, ou seja, “olhando para baixo”. Esses documentos teriam importância fundamental para o relatório anual de desempenho das agências, pois eles definiriam as metas específicas para cada agência (*key performance target*), embora as relações entre uma agência e seu respectivo Ministério fossem regidas pelos contratos de gestão. Ante a inexistência de um controle prévio das despesas, os diretores das agências poderiam promover a livre condução dos programas, pois estariam sujeitos apenas ao controle ministerial, em razão da obrigação contratual de prestação de contas (*reporting*) quanto aos resultados obtidos.<sup>202</sup>

Embora haja um aparente antagonismo entre as iniciativas *top-down* e *bottom-up*, existe a preocupação concomitante com a eficácia e a eficiência, independentemente da organização administrativa. Assim como os países organizados em agências não se preocupam apenas com a eficiência da produção, os países com gestão performativa, sem centros de responsabilidade autônomos (agências), não se voltam apenas para a eficácia socioeconômica de suas atividades. Temperando o modelo *output*, a *Citizen Charter*, por exemplo, instituiu o controle da qualidade do serviço público como parâmetro para o controle da eficiência quanto à produção de *outputs*. Nesse sentido, Sylvie TROSA afirma que a rixa entre os defensores de *outputs* e os defensores de *outcomes* deveria ser extinta,

---

<sup>201</sup> Ibidem, p. 135 – 138.

<sup>202</sup> Ibidem, p. 237 – 256.

pois a mensuração do desempenho requer a mescla entre indicadores qualitativos de satisfação dos clientes e indicadores quantitativos da atividade, pautando-se nos resultados existentes e nos *targets* desejáveis. A integração entre *top-down* e *bottom-up* seria benéfica, pois, em muitos países a cultura administrativa seria marcada pela oposição entre a cúpula pensante, mas pouco responsável na obtenção de resultados práticos, e os agentes que desprezam a esfera dos planos em nome das pressões em seu trabalho cotidiano.<sup>203</sup>

Na síntese da autora, as vantagens dos *outputs* seriam: conhecimento dos serviços prestados, responsabilidade clara, custos calculáveis, fixação de *standard* mínimo do que deve ser feito; porém seus inconvenientes seriam: desatenção àquilo que se deveria fazer, concentração sobre o curto prazo e mentalidade de obediência. Já as vantagens dos *outcomes* seriam: procurar conferir sentido à ação dos funcionários, desenvolver mecanismos de *feed-back* e criatividade na execução, mas se mostram dificultosas a mensuração de impactos finais e a definição de responsabilidades. Numa conciliação, as perspectivas de *top-down* definiriam direções estratégicas e clareza na visão do futuro, ao passo que o prisma *bottom-up* instigaria a capacitação dos agentes para participar dos debates públicos, a proposição de inovações e a escolha novos métodos de trabalho, dando informações de retorno. Nesse sentido, os serviços prestados incitariam transparência e debate democrático, uma vez que indicadores *outputs* e *outcomes* não adviriam de estatísticas construídas por peritos abitolados, mas resultariam do debate público sobre as prioridades de governo.<sup>204</sup>

---

<sup>203</sup> Consoante a autora, “o ideal é abolir a dicotomia rígida demais entre os serviços prestados e os impactos. Eles devem fazer parte da mesma cadeia lógica de execução dos objetivos que vai dos últimos (por exemplo, impactos da redução da taxa de desemprego) às ações mais concretas de execução (serviços prestados), passando pelos indicadores de resultado intermediário (*intermediate* ou *low level impacts*, exemplos: número de desempregados recolocados, redução do índice de poluição, etc.)” (Ibidem, p. 189).

<sup>204</sup> Na conciliação entre as iniciativas “*top-down*” e “*bottom-up*”, a norma seria consequência de escuta, negociação e compromisso. Os servidores não seriam só executores, porque gerenciariam as contradições; os usuários não seriam mais súditos, pois indicariam o desempenho; a autoridade da hierarquia atuaria por síntese, seja pelo consenso ou mesmo por decisões tomadas após um debate sobre “o que fazer”. Seria preciso manipular, neutralizar e convencer por decisões transparentes à prestação de contas. Por meio da via contratual, o direito administrativo operaria num sentido centrífugo e noutro centrípeto. Se as práticas de gestão pública demandam, por um lado, a descentralização das competências para os agentes públicos de primeira linha, a manutenção da unidade da ação político-administrativa requer, de outro lado, a construção estratégica de missões e

Como um grupo homogêneo tem a tendência de achar que tudo vai bem, a definição dos resultados demandaria a participação dos grupos hierárquicos, dos diferentes departamentos e dos próprios usuários, em observância aos interesses das partes envolvidas, sendo que os indicadores não teriam caráter absoluto. Eles seriam apenas números que incitam reflexão, e aí nisto residiria sua importância. É com fulcro nessas considerações que Sylvie TROSA delineia um “Estado Contratual”, em que o contrato substituiria a lei como principal instrumento de operacionalização jurídica quanto aos programas de governo. O rumo à perspectiva contratual seria justificado na vagueza dos textos legais no que tange à fixação das missões e das prioridades de governo, prejudicando o controle e a prestação de contas aos cidadãos. Ademais, a inflação legislativa não teria conseguido ceifar o poder decisório do agente público, pois ele gozaria de uma gama maior de opções legalmente previstas para respaldar suas decisões e valorações.<sup>205</sup> No contratualismo proposto, o definimento do interesse geral poderia ser explicado na primazia da negociação específica, caso a caso, em atenção aos objetivos claros a serem perseguidos.

Na visão da autora, “o interesse geral não existe *a priori*, no limbo, mas se constrói pela atividade de escuta, de negociação e de tomada de posição (que pode ser através de um consenso, um acordo, uma recusa), a síntese não é nem uma convicção *a priori* de ter razão, nem o ‘cliente-rei’, é o ajuste pragmático entre as normas e as situações para melhor atingir os objetivos.<sup>206</sup> Se, no paradigma burocrático, a lei promovia a imposição unilateral de políticas públicas, no paradigma pós-burocrático, a negociação contratual dos indicadores de resultado visaria à cooperação dialógica entre os atores sociais. Dessa forma, a construção jurídica dos indicadores de desempenho distancia-se do legalismo burocrático, do que se depreende a concessão de novos papéis à juridicidade administrativa. Em direção à

---

de indicadores de desempenho, capazes de aferir não só a eficiência dos rendimentos, mas também a eficácia dos resultados. (Ibidem, p. 180 – 200).

<sup>205</sup> Para a autora, as teorias do Estado levantadas pelas reformas gerenciais teriam criado uma concepção de Estado que administra menos para controlar melhor (gestão por resultados). Seria um Estado síntese que conhece a diversidade crescente da sociedade civil e a gerencia por redes e acordos e não por puro mercantilismo de grupos de interesse. Numa outra adjetivação, seria um Estado que escuta, que não se impõe, que nem se submete, enfim, seria um Estado garantidor da coesão social, ciente quanto ao crescimento das diferenças entre os indivíduos e os grupos sociais. (Ibidem, p. 57).

<sup>206</sup> Ibidem, p. 55

racionalidade jurídica material, as decisões da Administração Pública passam a observar as pressões externas do mercado e da sociedade civil, atentando também ao “direito cotidiano” ou às juridicidades caósmicas que surgem nos múltiplos espaços estruturais de ação.

Sylvie TROSA ainda observa que a fragmentação da Administração Pública em uma miríade de unidades administrativa levaria a instituição de um sistema jurídico complexo que não poderia ser regulado totalmente por regras abstratas e uniformes.<sup>207</sup> A advertência da autora fomenta a crítica tecida por Paulo GROSSI quanto à pretensão de regulação totalitária da realidade por meio de regras formais, razão por que ele propõe a substituição dos sistemas jurídicos pela idéia de ordenamento jurídico, concedendo à lei o papel de fixar “linhas fundamentais de normatividade”. No mesmo sentido, a autora defende que o dever de apreciação isonômica dos casos concretos (em termos de igualdade em *outcomes*) faria com que o agir administrativo se pautasse, cada vez mais, em bases principiológicas, o que poderia ser garantido pela instituição de normas éticas de cunho geral, pelo uso de *standards* decisórios e por decisões tomadas em equipe. Nessa senda, ela lembra que, em junho de 1997, a Nova Zelândia instituiu o *State service commission* para que um “guardião interministerial” pudesse assegurar a observância das normas deontológicas de equidade por parte dos diretores, definindo-se *standards* de comportamentos esperados dos *leaderships*, de maneira que gestores se sintam responsáveis pelas estratégias de governo e pelas atividades terceirizadas.<sup>208</sup>

Longe de ser um fenômeno isolado, as conseqüentes mutações sofridas no direito administrativo mostram-se como reflexo de um processo maior, qual seja, a mudança das representações e visões de mundo, a que as práticas e teorias de gestão pública tentam responder. Depois das tempestades paradigmáticas que abalaram os primados da modernidade ocidental, as propostas hegemônicas de gestão pública incitam promessas de bonança. Grande parte das práticas e das teorias de gestão pública foi elaborada em países desenvolvidos e lá implementada a partir da década de 1980, servindo de subsídio para as reformas administrativas

---

<sup>207</sup> Ibidem, p. 89 – 100.

<sup>208</sup> Ibidem, p. 267 – 277.

dos países emergentes ao longo da década seguinte. Contudo, convém recorrer à análise comparativa para verificar se tais propostas de gestão pública se coadunam com as representações latino-americanas de homem, conhecimento, sociedade, Estado e direito, uma vez que uma discrepância gritante entre elas significaria a incompatibilidade de mera importação, isto é, sem que haja a tradução e a adaptação dessas propostas à realidade periférica.

## **5. NAVEGANDO EM MARES BRASILEIROS: questionamentos sobre a importação das propostas hegemônicas de gestão pública.**

*O peculiar da vida brasileira parece ter sido, por essa época, uma acentuação singularmente enérgica do afetivo, do irracional, do passional [...].*

SÉRGIO BUARQUE DE HOLANDA.

Pautando-se nas experiências e nas inovações administrativas dos países desenvolvidos, as propostas hegemônicas de gestão pública passaram a influenciar, a partir da década de 1990, as reformas administrativas dos países periféricos. Nos países latino-americanos, o sucesso da aplicação prática de gestão pública transcende à mera importação teórica e exige não só a adaptação à cultura historicamente informada por colonizações e explorações, mas também a aferição de seu viés democrático, em busca de uma gestão social. É claro que vários autores observaram as diferentes facetas possíveis quanto às representações latino-americanas sobre os cinco elementos que, na presente empreitada, foram destacados da multicausalidade que permeia o real. Assim, mais uma vez se opera pelo recorte analítico, não para esgotar cada um desses temas, mas para mostrar como eles instituem um universo diferente daquele vigente nos países desenvolvidos onde surgiram as práticas e as teorias de gestão pública.

Por meio da comparação, o capítulo enfoca-se as representações brasileiras de homem, conhecimento, sociedade, direito e Estado, com recurso específico a autores que favorecem o desenvolvimento da argumentação, o que não exclui outras abordagens possíveis, ainda mais quando se trata da interpretação acerca de representações. Não se trata de promover conceituações que se fecham ao real, mas de proceder pela sugestão de paisagens. As representações latino-americanas serão confrontadas com o paradigma burocrático da modernidade ocidental e com o paradigma pós-burocrático, referente às propostas hegemônicas de gestão pública que foram desenvolvidas nos países desenvolvidos. Noutras palavras, trata-se de uma verificação quanto à compatibilidade diacrônica de aplicação do modelo burocrático e quanto à compatibilidade sincrônica de importação das teorias dominantes de gestão pública. Exposto o caminho metodológico, passe-se, então, a percorrê-lo.

### 5.1 Macunaíma: “o herói da nossa gente”.

Na literatura nacional, Bentinho, Severino, Macabéa, Riobaldo são exemplos de personagens que favorecem a identificação imagética e simbólica do povo brasileiro. Mas, talvez em razão da criação caricaturizada da personagem, *Macunaíma* bem reflete a distância do perfil racionalizante do homem europeu. Na rapsódia que conta, de modo irreverente, as origens, as lendas e as históricas do povo brasileiro, Mário de Andrade tem Macunaíma como a representação do herói sem caráter, abandonado pela mãe, que se mostrava como sujeito preguiçoso desde a infância. O próprio encontro do “herói da nossa gente” com Curupira evidencia a falta de confiança nos laços sociais: perdido na floresta, ele pergunta-o como faria para retornar a sua casa; graças à sua preguiça, Macunaíma não seguiu as dicas maliciosas de Curupira, que havia lhe ensinado o caminho errado. Quando um feitiço transforma o protagonista na constelação de Ursa Maior, ele se questiona sobre sua existência e declara: “não vim no mundo para ser pedra”, ou seja, ele preferia a esperteza e a improvisação ao invés da lapidação rígida, metódica e disciplinada de seu caráter.<sup>209</sup>

O exemplo literário não teve por intenção afirmar que o povo brasileiro tenha uma índole preguiçosa ou mesmo maliciosa, ou seja, está longe de significar que ele não seja esforçado e batalhador na luta pela sobrevivência cotidiana; a alegoria procurou indicar a aversão do brasileiro à metodização rígida e disciplinada do comportamento humano, bem como a fragilidade dos laços sociais e da coesão social em razão da falta de confiança. A partir desses dois postulados, a seção cinde-se para mostrar, num primeiro momento, que essa aversão à metodização se incompatibiliza com a disciplina exigida pelo paradigma burocrático; já num segundo momento, que a falta de confiança nas relações sociais não se coaduna com o paradigma pós-burocrático, quando as propostas hegemônicas de gestão pública justificam a descentralização das competências na necessidade de se confiar nos agentes públicos, liberando-os do controle quanto aos meios com que opera no

---

<sup>209</sup> CASTRO, Dácio Antônio de; BARBOSA, Frederico. **Análise da obra**. Disponível em: <<http://www.angelfire.com/mn/macunaima/>> Acesso em: 17. Jan. 2008.

cotidiano administrativo. Como norte teórico, a análise restringe-se às observações tecidas por Sérgio Buarque de HOLANDA na obra “Raízes do Brasil”.

Ao verificar as origens lusitanas da personalidade brasileira, Sérgio Buarque de HOLANDA destaca o quanto os colonizadores portugueses primariam pelo mérito pessoal, defendendo o livre arbítrio e o clássico apreço ao ócio, numa exaltação da personalidade estóica.<sup>210</sup> Nesse sentido, a exploração dos trópicos não teria ocorrido de forma metódica e racional, como incita a lógica do trabalhador ao enxergar as etapas a vencer. A colonização seria obra do aventureiro que se preocupa mais com a riqueza fácil do que com o esforço do trabalho: logo que os artífices livres da colônia obtinham algum cabedal, eles abandonavam seu ofício, em prejuízo o trabalho livre. No processo de ocupação, a mobilidade social e a adaptabilidade do aventureiro às condições impostas pela natureza denotariam a importância da miscigenação de costumes, línguas e seitas, como se depreende da influência tupi-guarani no bandeirantismo paulista.<sup>211</sup>

Quando identifica o perfil do “homem cordial”, o autor frisa que a vitória da abstração impessoal sobre os vínculos afetivos colidiria com a preponderância conferida pelo povo brasileiro à educação familiar particularizante. Mesmo que a educação escolar visasse à liberação dos velhos laços caseiros, os homens públicos já não conseguiriam distinguir os domínios públicos e privados, uma vez que a *res publica* seria tratada sob a perspectiva da vida doméstica, como interesse pessoal, distanciando-se dos imperativos de ordenação impessoal do Estado burocrático.<sup>212</sup> A cordialidade do brasileiro não seria fruto da polidez cívica, mas uma máscara capaz de preservar sua sensibilidade emotiva do ritualismo social despersonalizante. O argumento justificar-se-ia na difícil submissão do brasileiro à reverência superior, personificando e familiarizando entidades distantes como o “Menino Jesus”. O rigor do rito se humanizaria, a presença corporal do prenome prevaleceria sobre a

---

<sup>210</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 32.

<sup>211</sup> Nas palavras do autor, “o peculiar da vida brasileira, por essa época, uma acentuação singularmente enérgica do afeto, do irracional, do passional, e uma estagnação ou antes uma atrofia correspondente das qualidades ordenadoras, disciplinadoras, racionalizadoras” (Ibidem, p. 61).

<sup>212</sup> Na síntese do autor, “no Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses sistemas.” (Ibidem, p. 146).

abstração do sobrenome, a religiosidade tornar-se-ia em folguedo e festividade e, por fim, a vida íntima do brasileiro seria pouco disciplinada e avessa à coesão social despersonalizante.<sup>213</sup>

Lembrando que a personalidade desenvolvida no recinto doméstico refutaria princípios superindividuais de organização coletiva e sistemas disciplinadores, Sérgio Buarque de HOLANDA afirma que, nessas terras, a “dádiva” da sabedoria sobrepor-se-ia àquela inteligência obtida pelo estudo esforçado, de modo que a facilitar a importação de refinadas teorias estrangeiras, pois o conhecimento facilmente adquirido serviria, na busca de prestígio social e de cargos públicos, para diferenciar a personalidade dos profissionais liberais da massa analfabeta.<sup>214</sup> Quanto à promoção da democracia em território brasileiro, o homem cordial não se compatibilizaria com uma feição maligna defendida pelos contratualistas, nem com o preceito benthaniano de que a democracia seria a felicidade para o maior número de pessoas, porque as relações de afeto seriam estranhas ao critério quantitativo impessoal.<sup>215</sup> Enfim, o perfil do homem brasileiro poderia ser sintetizado no seguinte trecho citado pelo autor: “somos notoriamente avessos às atividades morosas e monótonas, desde a criação estética até às artes servis, em que o sujeito se submeta deliberadamente a um mundo distinto dele: a personalidade individual dificilmente suporta ser comandada por um sistema exigente e disciplinador”.<sup>216</sup>

A partir das considerações tecidas pelo autor, é possível afirmar que esse repúdio à metodização racional do comportamento humano beneficiaria a personalidade estoica, em prejuízo aos preceitos impessoalizantes do paradigma burocrático, uma vez que o burocrata tende a se transformar numa peça substituível da engrenagem administrativa, como se nada o distinguisse dos demais. O homem cordial não se apraz com ritos e procedimentos burocráticos, porque a disciplina rígida ceifaria seu livre-arbítrio, de modo a prejudicar a execução *sine ira ac studio* das funções públicas: o jeitinho brasileiro acabaria por subverter os sistemas racionalmente idealizados. Aliás, a aparente adesão às leis e aos padrões morais

---

<sup>213</sup> Ibidem, p. 141 – 151.

<sup>214</sup> Ibidem, p. 155- 167.

<sup>215</sup> Ibidem, p. 179 – 188.

<sup>216</sup> Ibidem, p. 155.

*standards* seria um modo de proteger, na forma abstrata, o conteúdo valorativo da personalidade estóica, da mesma forma que Max WEBER constatou que, por trás de inúmeras “razões de Estado”, existem uma gama de ponderações axiológicas que afastam o burocrata do legalismo geométrico.<sup>217</sup>

Além disso, a primazia conferida aos valores afetivos, despertados no espaço doméstico, dificultaria a observância da impessoalidade administrativa em razão da prevalência de vínculos familiares e amicais nos negócios públicos, como evidencia o longo histórico de práticas nepotistas. A frouxidão na separação entre as esferas pública e privada faria com que os meios administrativos de produção, por mais que fossem monopolizados no aparato burocrático, sejam vistos como *res nullius*, dando vazão a práticas clientelistas que transacionam a *res publica* em prol de interesses pessoais. A referência ao “Menino Jesus” também indicaria a difícil submissão do brasileiro à reverência superior, o que não se encaixa ao preceito burocrático de observância à autoridade hierárquica, já que o “homem cordial” procuraria ascender na carreira burocrática não por seus méritos técnicos, mas pelos vínculos afetivos que mantém com chefes e governantes. Nesse sentido, o conhecimento visado pelo agente público não se voltaria à qualificação técnica, mas à diferenciação social mediante a restrição aos cargos públicos, transformando a burocracia em burocratismo. Autonomizando os meios administrativos de produção em relação aos fins públicos, o funcionário esqueceria realidade social com que opera e da população para quem trabalha.

Verificada a divergência com o paradigma burocrático, passa-se ao segundo momento; de verificação quanto à compatibilidade entre as representações do “homem cordial” com a confiança aclamada pelo paradigma pós-burocrático no intuito de legitimar a descentralização das competências aos agentes públicos de primeira linha. Parte-se do pressuposto de que a confiança só é possível de ser fomentada onde há forte coesão social, capaz de incitar relações duradouras. Ao tratar das origens do povo brasileiro, Sérgio Buarque de HOLANDA nota que a

---

<sup>217</sup> Ibidem, p. 147. Para legitimar o argumento, recorre-se a seguinte passagem do autor, “A vida íntima do brasileiro nem é bastante coesa, nem bastante disciplinada, para envolver e dominar toda a sua personalidade, integrando-a, como peça consciente, no conjunto social. Ele é livre, pois, para se abandonar a todo o repertório de idéias, gestos e formas, que encontre em seu caminho, assimilando-os freqüentemente sem maiores dificuldades” (Ibidem, p. 151).

defesa lusitana do ócio e do livre-arbítrio refutaria a coesão social incitada pelas relações de trabalho, lembrando, ainda, a prevalência de sentimentos fraternais sobre os valores da sociedade.<sup>218</sup> Embora a hierarquia social fosse calcada em privilégios, a nobreza ibérica seria permeável por admitir a adesão de fidalgos, desde que não se exercesse trabalhos mecânicos. Não teria sido necessário que os comerciantes ali desenvolvessem uma racionalidade utilitarista, fria e calculista para romper a antiga ordem, mas antes, eles se associassem às classes nobres, assimilando seus valores, dentro eles a importância estóica do mérito pessoal.<sup>219</sup>

Ademais, a avidez colonial pelo ganho fácil seria tamanha que justificaria a troca constante de ofícios, impedindo a formação de associações empreendedoras disciplinadas e duradouras. Restaria ao trabalho coletivo fundar-se nas emoções coletivas, na expectativa de auxílio recíproco e nas festividades, como ocorria nos mutirões. Contudo, o autor adverte que, “[...] seria ilusório pretender relacionar a presença dessas formas de atividade coletiva a alguma tendência para a cooperação disciplinada e constante”.<sup>220</sup> Se os portugueses esbanjavam plasticidade social, os invasores holandeses transbordavam iniciativas metódicas e racionais que favoreciam o trabalho, a coesão social e a vida cidadina. Embora os holandeses tenham destacado Recife das demais cidades brasileiras, eles não teriam mostrado aptidão em se adaptar aos costumes locais, além do mais, a religião reformada seria fria demais para atrair a fértil imaginação do povo indígena.<sup>221</sup> Além disso, a herança rural do Brasil teria prejudicado o surgimento autônomo da burguesia urbana, de associações intermediárias e de uma classe média apta a ocupar os cargos públicos. Como lembra o autor, “toda a ordem administrativa do país, durante o Império e mesmo depois, já no regime republicano há de comportar, por isso, elementos, estritamente vinculados ao velho sistema senhorial”.<sup>222</sup>

---

<sup>218</sup> Em “Fronteiras da Europa”, o autor evidencia o quanto Portugal e Espanha afastaram-se do europeísmo por valorizarem a pessoa humana em prejuízo à coesão social, afinal, “[e]m terra onde todos são barões não é possível acordo coletivo durável, a não ser por uma força exterior respeitável e temida” (Ibidem, p. 32).

<sup>219</sup> Ibidem, p. 31 – 40.

<sup>220</sup> Ibidem, p. 60.

<sup>221</sup> Ibidem, p. 43 -66.

<sup>222</sup> Idem, op. cit., p. 88.

Calcado no pátrio poder, a autoridade do proprietário de terras seria refletida no caráter paternalista, particularista e antipolítico da esfera pública, pois os próprios partidos seriam compreendidos como agremiações aristocráticas. Para serem sólidas, as instituições brasileiras exigiriam embasamento nos costumes e na tradição, para além de formas e reformas legais, motivo por que as revoluções seriam processos duradouros, como evidenciaria a longa exigência da economia cafeeira pela reforma política rumo ao republicanismo. Mais uma vez, a estruturação do Estado republicano teria se respaldado em valores morais distantes do cotidiano e em formalismos sem formas espontâneas, acreditando que a homogeneidade abstrata das leis seria capaz de restabelecer a ordem social.<sup>223</sup> Nessa senda, o autor ressalta que, por trás de grandes sistemas legais e políticos, teoricamente perfeitos, existiriam, na verdade, pessoas que se beneficiam de uma ordem social estruturada sobre conveniências particulares e sobre a solidariedade restrita aos círculos emotivos e não racionais. Ao tratar da influência dos vínculos afetivos na coesão social, especificamente na esfera dos negócios, a seguinte passagem sintetiza o pensamento de Sérgio Buarque de HOLANDA:

Assim, raramente se tem podido chegar, na esfera dos negócios, a uma adequada racionalização; o freguês ou cliente há de assumir de preferência a posição de amigo. Não há dúvida que, desse comportamento social, em que o sistema de relações se edifica essencialmente sobre laços diretos, de pessoa a pessoa, procedam os principais obstáculos que na Espanha, e em todos os países hispânicos – inclusive Portugal e Brasil inclusive -, se erigem contra a rígida aplicação das normas de justiça e de quaisquer prescrições legais.<sup>224</sup>

Noutras palavras os povos ibéricos poderiam ter aversão moral à vida de negócios e, conseqüentemente, à racionalização despersonalizante, em prol de valores como glória e fama, mas isso não significaria que eles desconhecêssem a ganância e o gosto pelos bens materiais. A frugalidade dos bens materiais teria ocorrido, então, de maneira diversa, com base na obtenção de vantagens pessoais por meio de relações de afeto, influenciando o exercício da função pública. Como o apreço à afetividade precisa se personificar na corporalidade da existência humana, num outro sempre visível ou representado, o povo brasileiro teria certa aversão às

---

<sup>223</sup> Nas palavras do autor, “em verdade o racionalismo excedeu os seus limites somente quando, ao erigir em regra suprema os conceitos assim arquitetados, separou-os irremediavelmente da vida e criou com eles um sistema lógico, homogêneo, a-histórico” (Ibidem, p. 179).

<sup>224</sup> Idem, op. cit., p. 134.

formas abstratas e impessoalizantes que promovem, de maneira descendente e imperativa, uma aparente coesão social, a exemplo do Estado. Para o autor, a adesão indolente a modelos estatais estrangeiros olvidaria que, “a idéia de uma espécie de entidade imaterial e impessoal, pairando sobre os indivíduos e presidindo os seus destinos, é dificilmente inteligível para os povos da America Latina”.<sup>225</sup>

No sentido objetivo de coesão social, é possível afirmar a partir das observações acima tecidas que, o reduzido grau de solidariedade nas relações sociais travadas no espaço arendtiano da aparência prejudicaria o desenvolvimento de vínculos duradouros de confiança que transcendam à familiaridade e à proximidade dos laços afetivos. Fica prejudicado o principal argumento das propostas hegemônicas de gestão pública quanto à legitimidade da descentralização das competências: a necessidade de se aplicar a “estratégia de controle” com base na confiança depositada nos agentes públicos. Mesmo David OSBORNE e Peter PLATRIK acreditam que o uso dessa estratégia de controle deveria ser cauteloso ou evitado nos países que enfrentam a corrupção, o nepotismo e o clientelismo, já que a descentralização poderia acentuar tais problemas, sendo preferível adotar como regra geral o controle legal dos meios.<sup>226</sup>

Essa necessidade quanto ao controle legal dos meios administrativos de produção repele a “idéia” de confiança despertada pelas propostas hegemônicas de gestão pública, mas, por outro lado, não há como defender a “dignidade da pessoa humana” e uma concepção de indivíduo concreto e atuante, que participa dos negócios públicos por meio dos novos movimentos sociais<sup>227</sup>, por exemplo, se a

---

<sup>225</sup> Idem, op. cit. p. 183.

<sup>226</sup> OSBORNE, David; PLASTRIK, Peter, op. cit., p. 375-380.

<sup>227</sup> Relacionando-se à conscientização de sua condição de vítima negada e excluída do sistema dominante, os novos sujeitos sócio-históricos identificar-se-iam, consoante Enrique DUSSEL, com os novos movimentos sociais por visarem à práxis da libertação através de uma atuação fluida não-institucionalizada. (DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação**: na idade da globalização e da exclusão. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002, p. 534.) Já Maria da Glória GOHN aduz que, os movimentos sociais teriam um sentido amplo, relacionando-se às lutas sociais do homem, e um sentido estrito, pertinente aos movimentos sociais específicos, que se localizam no tempo e no espaço. Sob a ótica da autora, a explicação das ações coletivas exigiria dois elementos essenciais: a luta social e a força social. Enquanto a luta social não se resumiria a mera luta de classes, porque os atores poderiam envolver-se em diferentes frentes de luta, a força social faria com que as carências sociais se transformassem em reivindicações. A solidariedade dos movimentos “costuraria” as diferenças internas, de modo que sua representação simbólica exterior possa aparentar certa unidade. (GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais**: paradigmas clássicos e

desconfiança impede a delegação de tarefas aos agentes públicos e aos próprios cidadãos. Com essas críticas, não se pretende desprestigiar o funcionário público, mas asseverar que ele, enquanto brasileiro, também pode pautar suas relações sociais, dentre elas a relação com cidadão, em laços de afetividade, longe da crença de que ele apenas exerce um “papel” delineado em lei, como se fosse um sujeito abstrato que se distancia do mundo real.

Para abandonar o nível de abstração e exemplificar como a sugestão poderia ser viável, vale a pena recorrer aos relatos de Jutith TENDLER acerca de um bom exemplo de gestão pública nos trópicos. Para socorrer a população carente da seca de 1987, o governo do Ceará instituiu o “Programa de Agentes de Saúde”, voltado à vacinação contra sarampo e poliomielite, descentralizando a condução do programa para a esfera local. Para refutar o clientelismo historicamente forte no poder local, a contratação de um vasto contingente de funcionários locais sem qualificação técnica ficou como competência da Secretária Estadual de Saúde, ao passo que o Município que quisesse participar do programa devia contratar duas ou três enfermeiras que instruíam os agentes de cada localidade. Enquanto o governo estadual pagava o salário dos agentes de saúde, o governo local pagava o salário das enfermeiras com os fundos repassados pelo governo federal. A adesão do programa pelos Municípios era facultativa, de modo que a publicidade e os rumores de sucesso impeliram-no à participação. Como os agentes eram contratados e recebiam pelo governo estadual, eles não serviam aos interesses do poder local: ao visitar a população local em suas

---

contemporâneo. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004, p. 241 - 262). Num estudo pioneiro no Brasil sobre o *Pluralismo jurídico*, Antonio Carlos WOLKMER assevera que os novos movimentos sociais não se confundiriam com os corpos intermediários de origem operária, pois a realização dos objetivos materiais e econômicos de tais movimentos sociais classistas pressupunha uma atuação tradicional e uma relação de subordinação aos órgãos institucionalizados. No contexto de rupturas culturais e de crise dos valores sócio-políticos modernos, os novos movimentos sociais assimilaram a insegurança popular nas instituições políticas clássicas. Apesar da heterogeneidade, o autor constata dois valores presentes na maioria desses novos movimentos. Enquanto a “identidade” estaria vinculada à supressão das várias formas de alienação e de opressão vivenciadas no cotidiano, a “autonomia” exigiria uma práxis voltada para a realização de interesses comuns que ligam os sujeitos coletivos, o que não significaria uma redução aos interesses homogêneos classistas de outrora. Parte, então, para uma conceituação desses movimentos, dissertando que, “Os novos movimentos sociais devem ser entendidos como sujeitos coletivos transformadores, advindos de diversos estratos sociais e integrantes de uma prática política cotidiana com certo grau de ‘institucionalização’, imbuídos de princípios valorativos comuns e objetivando a realização de necessidades humanas fundamentais” (WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001, p. 125).

casas, eles já não entregavam “santinhos” como ocorria antes. Os cidadãos não contratados acabavam por fiscalizar os agentes na execução dos trabalhos.<sup>228</sup>

Na visão da autora, as enfermeiras não se sentiriam inferiores aos médicos, nem teriam ficado contra a difusão de agentes paraprofissionais, porque seu trabalho não ficava restrito às tarefas administrativas dos hospitais e porque elas conduziam o programa no local. Face à alta competitividade na contratação, as pessoas escolhidas sentiam-se importantes, embora tivessem pouca escolaridade. O fato de pertencer ao povo teria facilitado o diálogo e a confiança entre os agentes e os usuários do programa. Para além da medicina preventiva, os agentes teriam se engajado em outros programas de índole social. Nas palavras de Judith TENDLER, “[...] “os agentes ganharam horário na rádio para divulgar o nome das famílias que deixavam o lixo em frente da casa; em outro, eles pressionavam os trabalhadores e a administração de uma padaria a usar touca de cabelo e a lavar as mãos; e num outro trabalharam com o chefe de enfermagem para conduzir reuniões sobre planejamento familiar e sexualidade feminina, que não constavam no programa”.<sup>229</sup> Combinado controle centralizado com inserção social, o sucesso do programa residiria, para a autora, não na descentralização em si, mas na nova postura do governo central, controlando os riscos da contratação e do pagamento de salários, mas liberando a gestão do programa para os agentes locais, cujas iniciativas passaram a ter mais importância que a estrutura originária do projeto.<sup>230</sup>

Se a interpretação que aqui se fez de brasileiros e brasileiras repudia tanto o paradigma burocrático, quanto as propostas hegemônicas de gestão pública, ao menos essa interpretação pode se aproximar das atuais representações paradigmáticas de homem, além da aproximação entre a “brasileiríssima” afetividade e a sinergia razão vs. sensível destacada por Michel MAFFESOLI. A valorização luso-brasileira do livre-arbítrio e da singularidade estóica de cada ser - humano poderia incitar a difusão inventiva da ação arendtiana no agir administrativo, como mostrou o relato acima, de modo a favorecer, indiretamente, a coesão social, tendo

---

<sup>228</sup> TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos**: uma visão crítica. Brasília: ENAP, 1998, p. 38 – 49.

<sup>229</sup> Ibidem, p. 62.

<sup>230</sup> Ibidem, p. 65- 74.

em vista que a ação só ocorre na pluralidade do espaço da aparência, num diálogo próximo entre agentes e comunidade.

Pautando-se nos princípios constitucionais e nos conceitos jurídicos indeterminados, a fixação desses parâmetros gerais de normatividade poderia evitar que o agente público converta-se num *animal laborans* que segue estritamente a lógica repetitiva da engrenagem burocrática. Afinal, a verificação daquilo que lhe é proibido, permitido e imperativo demandaria a depuração hermenêutica do conteúdo normativo dos princípios constitucionais e dos conceitos jurídicos indeterminados diante do caso concreto, lançando-o para o mundo circundante e delimitando-o seu espaço de atuação. Longe de ser uma confiança que desconfia, emergiria uma confiança pautada em padrões axiológicos, para além da mera formalidade.<sup>231</sup>

## 5.2 A tradução de modelos teóricos.

Se o paradigma burocrático primou pelo conhecimento hermético calcado na “cientificização”, o paradigma pós-burocrático impele as propostas hegemônicas de gestão pública a destacarem os valores pessoais dos agentes públicos e a cultura das organizações administrativas, numa sinergia entre os aspectos racionais e sensíveis da existência humana. Já o conhecimento desenvolvido pelos intelectuais brasileiros tem uma dívida histórica com a importação de modelos teóricos criados pelos países centrais, como exemplifica a análise de Antonio Carlos WOLKMER sobre o bacharelismo liberal no Brasil. Como as teorias de gestão pública atentam à importância de se observarem, nas reformas administrativas, os aspectos culturais de cada sociedade, a importação dessas teorias não poderia desconsiderar que a própria identidade cultural brasileira quiçá teria sido, por muito tempo, dependente

---

<sup>231</sup> Como se viu no capítulo anterior, Sylvie TROSA acredita que esses parâmetros gerais de atuação poderiam ser garantidos por normas éticas de cunho geral e pelo uso de *standards* decisórios, longe de petrificar o agir administrativos em procedimentos legais estanques.

da importação desajustada de idéias oriundas da “tradição teórica central”.<sup>232</sup> Não se trata de uma tautologia, mas de ressaltar que a importação de modelos teóricos pode ser prejudicial ou ineficaz, quando ocorrer distante da realidade sobre a qual eles pretendem operar. Talvez por isso seja prudente seguir o conselho de Boaventura de Sousa SANTOS e ensejar a tradução das propostas hegemônicas de gestão pública para a realidade latino-americana, observando, por exemplo, as discrepâncias quanto à adoção de tradições jurídicas distantes.

Para elucidar a experiência brasileira quanto à importação desajustada de teorias estrangeiras pelos intelectuais brasileiros, talvez seja esclarecedor recordar que o ultra-romantismo posterior à Independência aparentava afastar-se do arcadismo colonial, mas a literatura ainda continuava apegada a melancolia lusitana travestida de byronismo, esquecendo a realidade cotidiana para se fechar num mundo de sonhos e imaginações. Numa outra análise mais próxima dos objetivos da presente pesquisa, pode ser profícuo lembrar a influência do bacharelismo liberal no direito pátrio. Consoante Antonio Carlos WOLKMER, a criação dos cursos jurídicos no Brasil teria levado ao aparecimento do bacharel em Direito, de modo a exercer forte influência na política nacional, uma vez que o conhecimento adquirido a partir de teorias estrangeiras possibilitaria a conquista de cargos públicos e a diferenciação social quanto à massa analfabeta que exercia trabalhos manuais. Favorecendo uma formação liberal-conservadora que sobrepujasse a ação individual à ação coletiva, o bacharelismo instigaria uma identidade cultural que se caracterizava pelo palavreado pomposo, sofisticado e ritualístico. Em defesa dos interesses da elite agrária, a erudição lingüística e a retórica acrítica obliterariam uma sociedade marcada por privilégios econômicos e desigualdades sociais.<sup>233</sup>

O fenômeno do bacharelismo poderia ser cindido em suas duas expressões: no “juridicismo” vinculado às posturas teóricas e à abstração filosófica e no “bacharelismo” (*stricto sensu*) associado às questões não especulativas de cunho

---

<sup>232</sup> A expressão “tradição teórica central” foi usado por Fernando Herren AGUILLAR para explicar que, muitas vezes, as teorias eurocêntricas e os conceitos universalizantes nem sempre seriam ajustáveis aos países periféricos, razão por que seria preciso compreender as peculiaridades de cada sociedade. (AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle Social de Serviços Públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 12 - 23).

<sup>233</sup> WOLKMER, Antonio Carlos. **História do direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 98 – 100.

exegético, se bem que ambas vertentes teriam colaborado na importação das idéias liberais. Na medida em que os filhos dos latifundiários mais expressivos dedicavam-se aos estudos jurídicos em busca de cargos públicos e de prestígio social, a partir do momento em que eles passavam a integrar o aparato político-administrativo do Estado criava-se uma simbiose entre a economia agroexportadora e as políticas públicas adotadas pelo Estado. Na legitimação dessa simbiose, o bacharelismo teria exercido um papel fundamental, por ter procedido à importação desconfigurada do liberalismo. Depois de recepcionadas, internalizadas, difundidas e positivadas, as idéias originais que permeavam as teorias liberais não só tinham se distanciado da realidade em que surgiram, mas receberam, igualmente, um colorido tupiniquim, imiscuindo-se no imaginário nacional, sem corresponder, necessariamente, à realidade social do país. Na visão de Antonio Carlos WOLKMER, o bacharelismo liberal não teria ensejado a despatrimonialização do Estado brasileiro, nem minado o legado societário de cunho burocrático-patrimonial.<sup>234</sup>

Como se viu anteriormente, a democracia seria, na perspectiva weberiana, um instrumento que se contrapunha à burocracia, o que não teria ocorrido no Brasil, pois o aparato administrativo teria continuado fechado à participação popular, de modo a desembocar num burocratismo que restringe o acesso aos cargos públicos à elite letrada. Essa explicitação do bacharelismo liberal teve por intenção mostrar que a importação de modelos estrangeiros pode levar à legitimação do *status quo*, sem resultar nas transformações propostas pelas teorias originárias, servindo, então, para transfigurar velhas estruturas sociais, políticas e administrativas sob novas vestes, mais apropriadas aos discursos teóricos hegemônicos. Pode-se afirmar que é o que poderia ocorrer, atualmente, com a tentativa de se ajustar a cultura burocrática às novas tendências da gestão pública.

Poderia existir o risco de se partir, mais uma vez, das representações abstratas de gestão pública para a realidade concreta e de “cima para baixo” na escala do poder. No que tange a tais representações abstratas, vale frisar que a literatura hegemônica sobre gestão pública salienta, como se viu, que as soluções mais conhecidas para a “Nova Administração Pública” seriam implementadas nos

---

<sup>234</sup> Ibidem, p. 101 – 102.

países desenvolvidos a partir dos problemas e das práticas administrativas que surgem no cotidiano, com recurso a vários métodos da administração de empresas. Parte-se indutivamente da realidade à abstração, para se construir modelos e teorias abstratas que informarão os demais países, levando ao segundo momento, ou seja, às reformas que partirão dedutivamente das representações abstratas para a realidade concreta. Com recurso a dados estatísticos como PIB, PNB, IDH, opera-se uma comparação mecanicista e quantitativa entre os problemas reais de um país e a imagem “desenvolvida” dos países modelos, fazendo com que a problemática se pautem em outras representações do real. Há um duplo distanciamento da realidade, pois tais reformas constroem uma representação derivada da representação que os países desenvolvidos têm das práticas empíricas de gestão pública.

Para piorar, o atual processo de assimilação das teorias predominantes de gestão pública contaria com vários agravantes que se distribuem ao longo da “cadeia de importações teórica”. De acordo com a tradição do bacharelismo, os “homens letrados” seriam os responsáveis pela importação teórica dos modelos estrangeiros. Contudo, o tema da gestão pública foi abordado no Brasil com extrema escassez. Em sua grande maioria, os poucos livros que tratam do tema restringem-se a traduzir para a língua portuguesa as experiências e práticas estrangeiras, sem se preocupar em adaptar a teoria da gestão pública ao país; no máximo, os prefácios às edições brasileiras exaltam a importância global da temática.<sup>235</sup> É espantoso que um dos relatos mais interessantes sobre a inovação em termos de gestão pública no Brasil tenha sido realizado por uma autora estrangeira que queria desmistificar a idéia de mau desempenho nos países periféricos, demandando desses países cautela na importação teórica das recomendações práticas atualmente predominantes.<sup>236</sup>

Sem valorar seu posicionamento teórico, Luiz Carlos Bresser PEREIRA foi um dos poucos autores que conseguiu dar alguma notoriedade para o tema da gestão pública, chamando a atenção dos cidadãos e não apenas dos “homens letrados”

---

<sup>235</sup> Como exemplo, pode-se citar o prefácio escrito por Regina Silvia PACHECO à obra “Guia de gerenciamento público”, escrita originalmente em francês. (ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. **Guia de gerenciamento no setor público**. Brasília: ENAP, 2001).

<sup>236</sup> TENDLER, Judith, op. cit., p. 185 – 224.

para a problemática. Mesmo se for possível acreditar nessa hipótese otimista, a atenção despendida por grande parte dos leitores teve, ainda assim, certa feição pragmatista, porque era sabido que seu trabalho tinha deixado o plano das elucubrações teóricas para apoiar as reformas administrativas do governo de Fernando Henrique Cardoso.<sup>237</sup> Todavia, o apoio concedido às reformas e a valorização de mecanismos privados de administração custaram-lhe diversas críticas e, possivelmente, o jargão de neoliberal. Neoliberal ou não, o fato é que o estudo por ele feito fomentou ainda mais o imaginário social sobre a feição “mercadológica” da gestão pública, como se ela se confundisse com e se limitasse à gestão pública gerencial e não pudesse viabilizar a participação cidadã nos negócios públicos.<sup>238</sup>

---

<sup>237</sup> Segundo Luiz Carlos BRESSER PEREIRA, a reforma administrativa proposta por Fernando Henrique Cardoso seria uma resposta à globalização e à crise de governabilidade da década de 1980, para que o Estado adquirisse o papel de incentivar a economia nacional a se tornar mundialmente competitiva por meio da imprescindível regulação econômica, em respeito ao princípio da subsidiariedade. Também haveria uma crise da administração pública burocrática, em razão da persistência do patrimonialismo na estrutura estatal, mesmo durante o regime militar, quando se pretendeu instituir, na reforma de 1967, a desconcentração e a descentralização por meio da Administração Pública Indireta. As conseqüências do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático seriam alto custo e baixa qualidade da administração pública brasileira. Na tentativa de solver tais problemas, a administração pública gerencial primária pela descentralização das competências políticas para os níveis regionais e locais, pela descentralização administrativa, mediante a delegação de competências aos gerentes administrativos, e pelo controle por resultados obtidos junto aos cidadãos. Embora a Constituição Federal de 1998 tivesse mantido os preceitos burocráticos, a crise fiscal e a crise administrativa não passariam despercebidas a partir da década de 1990, o que incitaria a ruptura dos mitos burocráticos, em busca de uma nova concepção da carreira pública, mais flexível e mais voltada à eficiência. Com intuito inovador, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado em 1995, teria fixado quatro setores básicos na tentativa de transpor de um sistema administrativo burocrático para o sistema gerencial: a) núcleo estratégico, responsável pelo exercício das funções soberanas, integrado pelos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e a parte do Poder Executivo responsável pela fixação de políticas públicas; b) atividades exclusivas, referentes à atividade administrativa indelegável por implicar exercício do poder de polícia, como nas fiscalizações e na cobrança de impostos, prevendo a transformação de autarquias e fundações em agências autônomas; c) serviços não-exclusivos, que são prestados pelo Estado por objetivar a proteção dos direitos humanos fundamentais ou porque possuem “economias externas” (benefícios difundidos pela sociedade), como as universidades e hospitais, prevendo o processo de publicização mediante sua transferência para as organizações sociais; d) produção de bens e serviços para o mercado, para cujas atividades seria proposto um amplo programa de privatização, mas sob rígida regulação. (BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>> Acesso em: 17. jan.2008).

<sup>238</sup> Consoante Ana Cláudia FINGER, a suposta ineficiência no atendimento das demandas sociais e a globalização desenfreada voltada ao lucro teriam ensejado a emergência de um Estado Neoliberal e de um conseqüente modelo gerencial de Administração Pública. (FINGER, Ana Cláudia. O Público e o Privado na Administração Pública. IN: GUIMARAES, Guilherme (Coord.). **Cenários do direito administrativo: estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 57 - 83).

Se sociólogos, antropólogos, cientistas políticos, administradores e juristas do direito urbanístico já estão mais adiantados na abordagem da gestão pública, relacionado-a com a realidade brasileira, os profissionais do direito administrativo, por mais incrível que pareça, ainda são novatos na temática.<sup>239</sup> Quando não confundem gestão pública com controle dos atos administrativos, as referências à gestão pública são esparsas e casuísticas, com breves citações, ou são complementares a outras problemáticas, relacionando-se-as, por exemplo, com os temas do princípio da eficiência ou da participação popular.<sup>240</sup> Embora outras áreas do conhecimento já tenham se aberto para as mudanças socioeconômicas de seu entorno, o direito administrativo resiste em perpassar por mudanças, levando a uma situação insustentável entre suas representações da realidade, em grande parte embasadas em experiências do século XIX, e a realidade dos tempos atuais.

De nada adianta constatar o descompasso entre teoria e realidade, se a construção de propostas for pautada em outras realidades, também representativas, pois, nesse caso, pode-se incorrer no fracasso de sua aplicação prática ou, ainda, na manipulação da teoria em favor da legitimação distorcida da realidade. Quanto aos perigos desse fracasso, vale advertir que uma teoria pode passar por modismo quando não se respaldar na cultura onde será aplicada, tendo em vista que o sucesso da empreitada exige a mudança dos hábitos e das práticas cotidianas. Aliás, qual foi o destino das “agências executivas” depois das reformas administrativas promovidas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso? Depois do “tsunami” reformista, tudo parece estar resolvido. No que tange aos riscos da manipulação teórica, este também pode ser um dos problemas enfrentados pelas

---

<sup>239</sup> A título de exemplo, cita-se: DANIEL, Celso. A gestão local no limiar do novo século: desafios dos governos democráticos e populares no Brasil. In: FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte, Del Rey, 2000, p. 524 – 549. OSÓRIO, Leticia (org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Junior, 2002.

<sup>240</sup> Antes de tratar do tema central eleito pelo autor, Emerson GABARDO, por exemplo, faz uma síntese esclarecedora da gestão por rendimentos que tem por fito balizar a compreensão do princípio da eficiência. (GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002). Já Adriana Costa Ricardo SCHIER, depois de distinguir o modelo burocrático da gestão gerencial, defende a efetiva participação população no agir administrativo, mediante o exercício do direito de reclamação, para além da mera legitimação neoliberal capaz de substituir a segurança conferida pelo regime jurídico administrativo (SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002).

propostas de gestão pública, já que a mera importação de teorias criadas nos países desenvolvidos pode não ser ajustável à realidade latino-americana. Assim como o liberalismo brasileiro teria acabado por legitimar a estrutura patrimonialista anti-liberal, as propostas de gestão pública também poderiam legitimar o avanço neoliberal da racionalidade econômica.

Reconhecer que a aplicação da teoria da gestão pública pode fracassar na América Latina ou negar sua função legitimatória, a favor do viés “mercadológico” da gestão, não significa fechar-se à realidade e às transformações paradigmáticas, apegando-se a representações passadas que já se definiram. Além do mais seria incongruente defender a “dignidade da pessoa humana” se houver o apego a modelos que esquecem o próprio homem, como poderia ocorrer na lógica mecanicista do burocratismo autopoiético ou numa gestão pública que conheça apenas o potencial econômico de seus clientes. Aliás, a recusa em participar das mudanças no agir administrativo ou a defesa de modelos ultrapassados podem servir de vantagem para o próprio avanço neoliberal ou para a caracterização clientelística que se pretende conferir a gestão pública. Como se viu anteriormente, a mudança pode incitar tanto o reajuste da regulação instrumental, em favor do mercado ou do burocratismo, quanto a emancipação latino-americana por meio da racionalidade democrática de participação dialógica.

Para ratificar o argumento, quiçá seja conveniente trazer à baila as advertências de Marcelo Lopes de SOUZA quanto ao “infantilismo” da crítica marxista, que repudiaria o planejamento de políticas públicas, como se ele apenas pudesse servir ao capital e à racionalidade instrumental. Nesse sentido, o autor lembra que Lênin qualificava de “doença infantil” a postura romântica e ingênua de alguns agitadores revolucionários, que não estavam dispostos a usar todos os meios de luta, inclusive todas as formas legais. Sem incorrer num “pragmatismo” cínico, ele propõe desafios para uma perspectiva socialmente crítica do planejamento e da gestão urbanos, mediante a valorização concomitante das dimensões técnica e política, o exame ponderado dos instrumentos de intervenção na realidade, a crítica da racionalidade instrumental, em prol do agir comunicativo, a reflexão sobre o alcance da participação popular, e a contextualização da temática frente às teorias

de desenvolvimento.<sup>241</sup> Se não é possível refutar as mudanças socioeconômicas, mas se não se pretende a adoção de uma gestão pública que siga a racionalidade econômica ou instrumental, seria importante lembrar o conselho de Boaventura de Sousa SANTOS e promover a passagem do monoculturalismo para o multiculturalismo, a fim de se entender o silêncio do outro excluído por meio de uma sociologia das ausências, justificando, assim, a tradução das teorias de gestão pública para a realidade latino-americana, em atenção a suas particularidades históricas e às discrepâncias entre os países centrais e periféricos.

Quanto às discrepâncias, David OSBORNE e Peter PLASTRIK asseveram que, apesar de países como Brasil, Argentina e México terem inovado seus sistemas de gestão, as estratégias por eles elaboradas e antes analisadas basearam-se nas experiências das democracias de língua inglesa. As realidades econômicas, políticas e sociais desses países emergentes seriam totalmente diferentes, pois eles ainda enfrentariam a corrupção, a venda de influências, o clientelismo, enfim, problemas para os quais foram criados os rígidos controles burocráticos. Nem por isso, fica-lhes vedada a introdução de certos elementos do governo empresarial, como o uso das estratégias central, do cliente e das conseqüências. Por outro lado, o controle às fraudes apenas ocorreria se houver informações suficientes à transparência, responsabilidade sobre os rendimentos e persecução das atividades ilegais. No processo de reinvenção, os sistemas de informação sobre a gestão poderiam substituir os antigos sistemas de controle, recorrendo, ainda, a concessão paulatina de liberdade às agências, uma a uma, como foi feito no programa *Next Steps* dos ingleses. Para justificar a necessidade de mudanças na organização pública dos países latino-americanos eles lançam a seguinte questão: “se a rigidez da burocracia ineficiente não conseguiu evitar a corrupção, por que não buscar outro modelo?”<sup>242</sup>

Cumprido asseverar que constatação de diferenças não exige o repúdio completo das inovações experimentadas na gestão pública dos países desenvolvidos. Embora não haja modelos ideais, Sylvie TROSA frisa que as experiências alheias permitem a aprendizagem e a modernização dos serviços

---

<sup>241</sup> SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002, p. 25 – 41.

<sup>242</sup> OSBORNE, David; PLASTRIK, Peter, op. cit., p. 275 – 315.

públicos, vinculando a eficiência com a eficácia dos serviços públicos. Aprender com modelos estrangeiros seria mais importante que copiá-los, porque cada país tem sua história e cultura e porque mudanças artificiais não transformam a sociedade.<sup>243</sup> Por meio da aprendizagem, a tradução das propostas hegemônicas de gestão para a realidade latino-americana exige a verificação do grau em que cada tradição jurídica facilita ou prejudica a criação de novos arranjos institucionais e operacionais de gestão pública. Não se trata de valorar as duas tradições jurídicas e de afirmar a primazia de uma sobre a outra, mas de mostrar que a importação de modelos anglo-saxônicos de gestão pública pelos sistemas lógico-formais não leva à automática adoção da racionalidade material, como poderia mostrar o “sentido” conferido pelos agentes públicos à legalidade.<sup>244</sup>

No *Common Law*, não há regime jurídico derogatório e a Coroa também se submete ao direito comum, o que permite maior flexibilidade na atuação dos agentes públicos, pois seguem a acepção restritiva de legalidade, apenas se abstendo do que é expressamente proibido a todos. Se a acepção restritiva de legalidade permite aos agentes públicos, mais facilmente, o recurso aos institutos de direito privado, o uso do direito comum também favorece a aproximação horizontal entre agentes e

---

<sup>243</sup> Nas palavras da autora, “hoje, reconhece-se que, se o rigor da gestão e a modernização da administração são necessários em toda parte, deve-se levar em conta as culturas e situações nacionais específicas e não aplicar artificialmente modelos que venham de fora, sem conhecer as limitações específicas e as aspirações dos cidadãos” (TROSA, Sylvie, op. cit., p. 21) No mesmo sentido, Serge ALECIAN e Dominique FOUCHER lembram que, além de ser indispensável para suprir as deficiências do mercado quanto à administração dos problemas sociais em logo prazo, a transformação gerencial do setor público teria de ser manejada de dentro para fora, em atenção ao entorno econômico, sociológico e tecnológico, pois a mudança imposta pelo exterior desatenta as especificidades administrativas. Contudo, tal mudança não pode desconsiderar a cultura da organização, pois as organizações bem-sucedidas são aquelas que sabem integrar as contribuições externas que são úteis, adaptando-as à realidade interna (ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique, op. cit., p. 24 – 32).

<sup>244</sup> Segundo José Roberto VIEIRA, o Princípio da Legalidade permite uma concepção restritiva e uma concepção ampliativa. Aquela se refere a uma relação de não contrariedade ou de compatibilidade, expressando uma noção mínima de legalidade, afinal, o que não é proibido é permitido. Para a doutrina alemã, essa visão restritiva identifica-se com o Princípio da Preeminência da Lei, vinculada principalmente à lógica individualista do direito privado. Diferentemente, a concepção ampliativa do Princípio da Legalidade imbrica-se a uma relação de conformidade, evidenciando uma noção máxima de legalidade, pois o que não é permitido é proibido o que faz com que haja a sua identificação com o Princípio da Reserva Legal. Assim, diante da necessidade das prerrogativas administrativas derivarem da lei, pode-se falar que a Administração Pública do *Continental Law* segue uma concepção ampliativa do Princípio da Legalidade, devendo sempre agir nos termos da lei. (VIEIRA, José Roberto. Princípio da Legalidade. Princípios Constitucionais e Estado de Direito. In: **Revista de Direito Tributário**, n.º 54. São Paulo: Revista dos Tribunais, out./dez. 1990, pp. 96-97).

cidadãos, pois a idéia de *ius imperium* cede a gestão comum dos negócios públicos, o que pode facilitar a delegação de atividades para o mercado e a sociedade civil, além de incitar a participação político-administrativa pelos cidadãos desprovidos de prerrogativas legais. Já os agentes públicos do *Continental Law* têm uma acepção ampliada da legalidade, realizando apenas aquilo que regime jurídico-administrativo lhes permite fazer, de modo que qualquer inovação operacional não prevista pelo ordenamento jurídico pode se configurar como abuso ou desvio de poder.<sup>245</sup>

Numa sinergia entre as vantagens do *Continental Law* e os benefícios do *Common Law*, Sylvie TROSA afirma que, a tradição anglo-saxônica de parcerias ensejaria maior probidade, maior concorrência e melhor controle dos preços, com os inconvenientes de fixar contratos curtos e desfavoráveis ao investimento, de dificultar a cooperação entre os contratantes e de primar apenas por eficiência e custo. Já a tradição latina promoveria parceria contínua, investimento de longo prazo e decisões holísticas sobre preços, qualidade e eficácia, tendo como inconvenientes o risco de corrupção, a falta de concorrência e a ausência de avaliação. Nas palavras da autora, “o sonho seria conciliar a tradição francesa de terceirização, que se baseia mais sobre o que é estratégico e o que não é – terceirizando o que não é essencial para o serviço público -, e a tradição anglo-saxônica baseada na eficiência e a eficácia”.<sup>246</sup> Na verdade, o que a autora acaba por promover é uma análise

---

<sup>245</sup> Embora as duas tradições jurídicas tenham passado pelo processo de racionalização da modernidade ocidental, desvinculando o direito de preceitos morais e religiosos, elas adotaram racionalidades diferentes, como se viu no primeiro capítulo do trabalho. No *Common Law*, a racionalização se deve à transformação do direito em atividade especializada, que soluciona os conflitos por critérios práticos e empíricos não raro vinculados à tradição. Segue-se uma racionalidade material que prima pela adequação utilitarista entre as decisões jurídicas e necessidades reais do mercado, da sociedade ou do próprio Estado e não as exigências lógicas e formais do direito, o que pode justificar a importância dada às noções de eficiência e eficácia no agir administrativo, de modo a transcender o mero controle dos *inputs* normativos. Aliás, a própria idéia do *judge made law* do direito anglo-saxônico evidencia que a realidade vem primeiro e, depois, “informa” as representações jurídicas. Nessa tradição, as inovações jurídicas observam uma força jurídica ascendente, pois o direito é criado a partir do caso concreto, no exercício da atividade jurisprudencial, para depois se consolidar nos *writs*. Já no *Continental Law*, o ensino universitário favoreceu à lógica interna do direito, seguindo a racionalidade formal que busca a sistematização coerente de conceitos jurídicos abstratos, com a pretensão, implícita ou não, de reduzir toda a complexidade real num conjunto escalonado de leis, como se a regra jurídica pudesse “enformar” a realidade. No sistema legal, as inovações jurídicas obedecem à força jurídica descendente, pois a subsunção do fato a norma procura “conformar” o fato ao preceito jurídico, de modo a prejudicar criação indutiva e ascendente de novas formas de ação por parte dos agentes públicos não podem fugir à previsão legal, salvo nos casos de discricionariedade administrativa (FREUND, Julien. op. cit., p. 185 – 192).

<sup>246</sup> TROSA, Sylvie, op. cit., p. 126.

comparativa entre as duas tradições jurídicas, de modo a traduzir as propostas de gestão pública para a realidade francesa em que ela vive.

Já Enrique Cabrero MENDOZA adverte que as teorias predominantes de gestão pública estariam voltadas para a realidade americana, onde a preocupação com a eficiência da máquina administrativa teria chegado depois da consolidação de bens e serviços mínimos e eficientes. Por outro lado, a aplicação da teoria da gestão pública na América Latina demandaria *a priori*: sistemas profissionalizados de serviços públicos, dependências governamentais com autonomia relativa, instituições sólidas e fortes organizações-não- governamentais. As recomendações operativas da escola americana da gestão pública, em prol de relações horizontais e flexíveis entre os níveis hierárquicos, aparecem de forma ingênua na América Latina, onde as autoridades surgem verticalmente como um elemento simbólico.<sup>247</sup> Pressupondo a vigência de uma realidade passional da América Latina, o autor assevera que, “as crenças, os mitos e as imagens que acompanham o que fazer da gestão pública são determinantes com maior frequência que a informação institucional para a tomada de decisões”.<sup>248</sup>

Para ele, não se trata de refutar as crenças, mas de desenvolver um processo de ajuste simbólico, de modo que a gestão pública observe as diferenças sociais e as dificuldades de governabilidade das nações latino-americanas. Diante do ciclo de desconfiança e de suspeitas, os ranços da administração pública patrimonialista ainda prejudicariam a investigação das informações sobre as dependências e os programas governamentais. Por se tratarem de culturas diferentes, a disciplina da gestão pública deve percorrer caminho contrário da doutrina americana, partindo da teoria para a prática, sopesando cautelosamente sua aplicação na América Latina.<sup>249</sup> Como se pressupõe que a gestão pública latino-americana parte da teoria para a prática, o trabalho primou, desde o início, pelo enfoque sobre representações, visões de mundo e paradigmas, visando, com isso, à identificação de novos horizontes para a Administração Pública brasileira, em atenção aos cinco eixos de análise eleitos pela pesquisa.

---

<sup>247</sup> MENDOZA, Enrique Cabrero, op. cit. p. 30.

<sup>248</sup> Ibidem, p. 32.

<sup>249</sup> Ibidem, p. 32- 35.

### 5.3 Em busca da gestão social:

Enquanto o paradigma burocrático resultou no fechamento auto-referencial da Administração Pública, como se ela fosse o castelo kafkaniano distante dos cidadãos, as propostas hegemônicas de gestão pública anseiam pela abertura do aparato estatal à sociedade, não para viabilizar *a priori* a participação cidadã, mas por entender que a produtividade também depende de fatores externos à produção de bens e serviços, como competitividade global e conhecimento da clientela. Parece que a preocupação com a eficácia não está, em si mesma, voltada para a satisfação dos usuários, mas decorre da busca instrumental de melhores índices de produtividade: os *outcomes* (resultados obtidos junto aos cidadãos) servem para balizar a alocação inicial dos *inputs* (insumos de produção).

Passou-se da lógica repetitiva da engrenagem burocrática para se maximizar a lógica instrumental da racionalidade econômica, embora ambas tenham em comum o pouco caso em relação à racionalidade democrática de participação dialógica.<sup>250</sup> Transpondo a problemática para a realidade periférica, a história de vida de Rigoberta Manchú deixa claro que muitos latino-americanos ainda nem conquistaram a condição digna de ser humano, quem dirá a condição de cidadão, consciente de que burocracia existe para lhe servir, ou, pior ainda, a condição de cliente ou consumidor disposto a pagar pela prestação de serviços públicos. A partir dessas considerações, a presente seção tenta contrapor a estratégia de clientes à participação cidadã nos assuntos públicos, para depois vislumbrar uma possível gestão social.<sup>251</sup>

---

<sup>250</sup> Neste ponto, poderia ser possível traçar um paralelo entre o argumento ora exposto e o pensamento arendtiano antes sintetizado: se a lógica repetitiva da engrenagem burocrática ajusta-se ao *labor* do *animal laborans*, a lógica instrumental de meios e fins da racionalidade econômica encaixa-se à *fabricação* do *homo faber*, que tem a tendência de transformar o espaço público da aparência em espaço do mercado.

<sup>251</sup> Numa perspectiva diferente da adotada no presente trabalho, Adriana da Costa Ricardo SCHIER acredita que seria possível conciliar a lógica dialógica da participação cidadã na Administração Pública com a lógica hermética da burocracia, a fim de repudiar seu caráter auto-referencial. A partir do prisma de Jorge Reis NOVAIS, a autora observa que processo de interferência entre Estado e sociedade levaria à “personalização do Direito Administrativo”, de modo que a participação do cidadão não se restringiria à delegação de poderes e à colaboração numa atividade

No capítulo anterior, verificou-se que David OSBORNE e Peter PLASTRIK criaram a estratégia do cliente a fim de que o aparato administrativo assumisse a responsabilidade pelos resultados obtidos juntos aos usuários de seus bens e serviços, o que poderia ser obtido por três vias: pela “liberdade de eleição para o cliente”, quanto à prestação pública ou privada dos serviços ofertados, pela “eleição competitiva”, fazendo com que as dotações destinadas às unidades administrativas sigam os clientes, e pela “garantia de qualidade para o cliente”, idéia desenvolvida pela *Citizen’s Charter* dos ingleses. Embora o *New Public Management* tenha desenvolvido essa forma de controle social sobre a Administração Pública, Nuria Cunill GRAU adverte que não se trataria de democratização das decisões de governo, mas da criação de um ambiente competitivo que amplie liberdade de escolhas ao cliente.<sup>252</sup>

Despontaria a possibilidade de auto-gestão social dos serviços públicos por meio da descentralização das decisões às unidades administrativas somada à inclusão do público na eleição dos prestadores. O caso paradigmático residiria nos *school governing bodies* (SGB), cujo objetivo seria a criação de quase-mercado no sistema educacional britânico, assegurando o controle dos serviços aos clientes e

---

paralela, pois ela também compreenderia a atuação direta do particular na gestão e no controle da Administração Pública, relevando a importância do direito de reclamação. Com base nos estudos de Clémerson Merlin CLÈVE, Adriana Costa Ricardo SCHIER destaca as seguintes formas de participação: cidadão como eleitor, como servidor aprovado em concurso público, como executor dos serviços públicos delegados, como membro de órgãos colegiados, como empreendedor estimulado por benefícios fiscais, como censor e fiscal da Administração Pública (por meio do exercício do direito de petição, do direito de reclamação, da ação popular, de ação civil pública, etc) e, finalmente, cidadão que participa da elaboração das decisões administrativas. A coleta de opinião e o debate público seriam meios não regulados de participação. A autora cita ainda outros dois institutos: a audiência pública e a figura alienígena do *ombudsman*, que está vinculado ao Parlamento com o objetivo de controlar os abusos da Administração Pública, embora não possa aplicar medidas repressivas. A provocação de inquérito civil e a denúncia aos Tribunais de Conta consistiriam em outros dois meios de participação vislumbrados por Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO. Apesar da maximização dos órgãos deliberativos e consultivos e das audiências públicas, a participação do cidadão exigiria a prévia conscientização da coletividade, pois a grande massa de “excluídos” não teria uma cultura participativa. Por isso, a autora defende que a participação do cidadão deveria ser entendida como mais um meio de controle dos atos administrativos, capaz de reduzir o traço auto-referencial da burocracia, sem que haja a eliminação do controle burocrático dos meios previstos em lei. Assim, a participação do cidadão seria um mecanismo de legitimação da Administração Pública Democrática e não da Administração Pública Gerencial. Decorrente do direito de participação, o direito de reclamação promoveria a concretização dos valores informantes da Administração Pública, já que o cidadão censor poderia incitar a controle social da legalidade e da legitimidade quanto ao agir administrativo. (SCHIER, Adriana da Costa Ricardo, op. cit., p. 26 – 84; p. 217 – 247).

<sup>252</sup> GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade**: novas formas de gestão pública e representação social. Brasília: ENAP, 1998, p. 112 – 113.

delegando a gestão aos pais e professores. Contudo, os conselhos educacionais teriam priorizado os pais com aptidões gerenciais e com qualificações técnicas, levando ao déficit de representatividade social, ao baixo interesse da maioria dos pais em participar das decisões de *accountability* (prestação de contas) e ao enfraquecimento do poder local, tendo em vista que os governos centrais passariam a interagir diretamente com os conselhos. Nas palavras da autora, “o modelo de auto-gestão social, que é representado pelo SGB, embora seu lema seja ‘o poder aos pais’, ao reforçar o poder dos profissionais e causar uma relativa perda de poder das autoridades eleitas, estaria incidindo na diminuição da *accountability* política, e também da influência dos cidadãos enquanto tais”.<sup>253</sup>

A participação cidadã teria se restringido à participação administrativa, uma vez que o envolvimento do cidadão nas atividades de governo seria organizado em torno da dimensão técnica e setorial do serviço público. O sujeito convocado seria o cliente particular e modelo invocado seria o da participação administrativa, em seu viés gerencial, de modo a aumentar ainda mais a “despolitização” da esfera pública.<sup>254</sup> Outra tendência de redução da participação cidadã consistiria na consulta não-organizada: o *survey* (a coleta da opinião popular) seria chamado a substituir o sistema de participação representativa. Na visão de Nuria Cunill GRAU, o *New Public Management* faria com que o cidadão deixasse de ser uma entidade relevante, salvo enquanto eleitor, para se transformar no cliente que controla o serviço ou no indivíduo guiado apenas para a defesa de seus direitos individuais. O vácuo deixado pelos métodos burocráticos passaria a ser preenchido pelos métodos manejados pelo mercado no que tange à provisão de bens e serviços pelo governo.<sup>255</sup>

---

<sup>253</sup> Ibidem, p. 118.

<sup>254</sup> Para a autora, “essas tendências, certamente, não constituem efeitos ‘indesejados’ do ponto de vista dos mentores da reforma. Em si, o mercado é considerado como mais democrático que o voto” (Ibidem, 122).

<sup>255</sup> A partir da revisão de SCHWARTZ quanto os casos da Austrália, Nova Zelândia, Dinamarca e Suécia, Nuria Cunill GRAU conta que as mudanças poderiam ser classificadas em quatro grupos: o primeiro poderia ser resumido na ideia de “deixar que o administrador administre”, embora isso significaria impor ao setor público a disciplina de salários que opera no setor privado; o segundo grupo se expressaria no lema “administração por resultados”, orientando a atenção dos insumos para os produtos (*outputs*) e os resultados (*outcomes*); o terceiro tipo de mudança se daria na própria estrutura do governo para reaproximá-lo dos modelos do setor privado, das *holdings* e das *hollow corporation*, nas quais se separam as funções de *purchaser* e de *provider*; o quarto tipo de mudança visaria a abolir o monopólio da provisão dos serviços a partir da introdução da concorrência na seara pública, de modo que a gestão pessoal passasse a vincular salário à produtividade e a

Na perspectiva “mercadológica”, a noção de escolha política seria convertida em simples prerrogativa do consumidor, de modo que a participação dos cidadãos passaria a ser entendida como controle por consumidores isolados, boicotando a deliberação pública e promovendo a fragmentação organizacional em favor dos interesses de clientes específicos. A autora salienta que nada garantiria que um modelo como esse pudesse fazer frente à apropriação do aparelho de Estado pelos interesses privados. Diante da primazia dos clientes, os esquemas que favoreciam a participação dos cidadãos na formulação de políticas públicas tenderiam a ser substituídos pelo modelo da “auto-gestão social” e pela figura do *public board*, que enfatizam a relação entre *accountability* e experiência. A emergência de clientes, como atores no esquema de legitimação da ação pública, só os autorizaria a participar em termos “microgestão” e não na formulação de políticas públicas.<sup>256</sup>

Ao invés de o usuário propor soluções, a primazia sobre a “voz” do cliente traria dois riscos à promoção da *accountability*: substituir a responsabilidade política por outra mercantil, e priorizar soluções tecnocráticas de difícil compreensão pelo usuário, de modo a dificultar o controle sobre os serviços públicos. Não havendo distribuição equitativa de recursos na sociedade, esses riscos aumentariam ainda mais quando se desloca a *accountability* para o mercado; o que poderia ser sintetizado na seguinte frase: “só pago o que eu uso, logo só controlo o que eu pago”.<sup>257</sup> Numa América latina marcada por desigualdades socioeconômicas, Nuria Cunill GRAU adverte que o fortalecimento da sociedade não se resumiria à sociedade mercantil, nem poderia ser obtido sem o apoio do Estado, mesmo que ele já não tenha a centralidade de outrora. Além do desenvolvimento da capacidade de gestão, a reforma institucional seria necessária para fomentar a responsabilidade pública do aparelho administrativo.

Se a globalização forçaria o aparato político-administrativo a se tornar eficiente (e mesmo eficaz), a revolução democrática obrigá-la-ia a ser pública de fato, permeada por cidadãos, numa desejável rearticulação entre sociedade e

---

organização se pautasse pela descentralização funcional, pela desregulamentação setorial e pela observação de padrões de qualidade ao serviço prestado ao usuário. (Ibidem, p. 218 – 219).

<sup>256</sup> Ibidem, p. 247 - 248

<sup>257</sup> Ibidem, p. 269 – 270.

Estado. As transformações latino-americanas deveriam minar o clientelismo, incitar competitividade econômica, mudar modos de intermediação e introduzir eficiência e eficácia na racionalidade governamental, juntamente com valores políticos como austeridade, transparência e responsabilidade social.<sup>258</sup>

Consoante a autora, a reforma institucional deveria observar o viés político das decisões administrativas, permitindo a participação cidadã nas deliberações, para além da participação administrativa na execução das tarefas públicas. A participação cidadã poderia questionar o caráter auto-referencial da Administração Pública, fazendo com que ela se tornasse socialmente responsável, além de evitar a cooptação do aparato estatal por interesses particulares. A representação funcional que fora usada no modelo corporativista (a exemplo do governo varguista) poderia resultar na apropriação dos meios públicos pelos grupos de interesses mais influentes, assegurando a manutenção das desigualdades existentes na sociedade. Ao invés de minar o paternalismo, o apadrinhamento e o clientelismo, a hiperpolitização do Estado populista teria incitado um jogo entre os atores sociais - Estado, partidos e sociedade civil - em que tais práticas teriam sido erigidas como mecanismos mediante os quais se repartiriam os benefícios, com o fito de obter adesão ao governo. Dessa conjuntura seria possível aferir que a especificidade do Estado latino-americano estaria relacionada a uma frágil sociedade civil e a um mercado construído por práticas despóticas, razão por que a participação cidadã poderia mudar o ritmo desse jogo entre os atores sociais.<sup>259</sup>

No entendimento de Nuria Cunill GRAU, a Administração Pública poderia servir como espaço privilegiado para o fortalecimento da sociedade. Primando pela resolução da crise fiscal, as reformas administrativas teriam se limitado à questão do tamanho do Estado, de modo a cercear as possibilidades de corrigir as assimetrias existentes na América Latina quanto à distribuição social e política do poder. Apesar de alternativo ao modelo burocrático clássico, a versão dominante da Administração Pública gerencial estaria vinculada ao enfoque de mercado, sem levar

---

<sup>258</sup> Ibidem, p. 181.

<sup>259</sup> Ibidem, p. 182 – 188.

necessariamente a maior responsabilidade pública.<sup>260</sup> Deveria ser aproveitada a oportunidade para passar de um modelo burocrático a um modelo pós-burocrático que promova a habilitação de mecanismos institucionais de representação civil, bem como a democratização do Poder Legislativo e da própria administração pública. Contra a autonomia de um Estado isolado, a Administração Pública teria que estar imersa em uma densa rede de relações sociais, tendo em vista que a cooperação público-privado seria requisito da eficiência administrativa.<sup>261</sup>

Em atenção ao associacionismo crítico, a autora defende a criação de novos incentivos institucionais capazes de incitar a autonomia das associações da sociedade civil e a construção da cidadania ativa, o que exigiria mecanismos pluralistas e participativos que permitam um processo dialógico de tomada de decisões administrativas, mais receptivo e mais consensual, em prol de relações horizontais de negociação e de concertação. Seria importante adotar uma visão que enfatize as meta-redes, comunidades e instituições. No caso das redes, haveria um contato cooperativo para formar um *pool* de recursos, em prol de um efeito sinérgico entre os atores sociais. Já no plano institucional, o processo horizontal de elaboração das decisões administrativas poderia instigar cooperação voluntária e realização espontânea das normas jurídicas, se bem que tal sinergia entre Estado e sociedade dependeria de uma Administração Pública mais receptiva.<sup>262</sup> Em suas palavras, “uma administração pública reconstruída em função do reforço e da ampliação da esfera pública possibilita a auto-organização social, uma vez que

---

<sup>260</sup> Segundo a autora, “por um lado, as reformas na representação política e social, em si mesmas, embora visem a transformar os atores básicos do sistema de representação política – os parlamentos e os partidos políticos –, dão especial atenção à revitalização da participação dos cidadãos, mas entendida como intervenções individuais, e relativa, sobretudo, ao controle de serviços públicos específicos. Por outro lado, as reformas da administração pública condensadas no paradigma hegemônico do New Public Management levam, entre outras consequências, à perda do controle político sobre o aparelho do Estado. Desde modo, embora a rearticulação das relações entre Estado e sociedade seja postulado favorável à sociedade, ela, de fato, colabora para maiores despolitização da sociedade e corporativização do aparelho do Estado”. (Ibidem, p. 276).

<sup>261</sup> Ibidem, p. 230- 233.

<sup>262</sup> Quanto à “administração receptiva”, a autora afirma que a receptividade deveria ser entendida em quatro sentidos: o cidadão teria direito a uma administração que ele possa compreender; a administração seria acessível em termos espaciais, temporais e materiais; a administração deveria responder ao que dela se espera; a administração deveria permitir a participação dos cidadãos no processo de tomada das decisões administrativas que os afetam. Como exemplo de sensores administrativos aptos a viabilizar tal receptividade, ela cita os padrões de comportamento fixados por cartas deontológicas, como a *Citizen’s Charters* de John Mayor, e a regulamentação do direito de petição e de reclamação (Ibidem, p. 233 – 260).

propicia a co-produção dos bens e serviços públicos, sem esquecer as responsabilidades sociais do Estado”.<sup>263</sup>

Rumo a novos horizontes, Nuria Cunill GRAU compreende o Estado como coordenador e animador de uma sociedade essencialmente policêntrica, caracterizada pela proliferação de movimentos sociais e de atores políticos. Essa animação e coordenação pressuporiam um Estado dotado de capacidades estratégicas e adaptativas, apto a antecipar e a resolver conflitos quando soarem os sensores institucionalizados da “administração receptiva”. Despontaria um “Estado Inteligente” calcado na abertura e na adaptabilidade aos agentes sociais, contra a burocracia auto-referida e à favor da *accountability* e da transparência no agir administrativo.<sup>264</sup> Na construção desse “Estado Inteligente”, Bernardo KIKSBERG assevera que a Administração Pública deveria se ajustar à cooperação sinérgica entre os atores sociais, o que implicaria a substituição dos estilos gerenciais da burocracia tradicional. Além da falta de coordenação e de negociação interministerial, as decisões burocráticas careceriam de informações sobre as necessidades específicas da comunidade onde certa política pública pretende operar. Consoante o autor, “normalmente, são as áreas de política econômica dos Estados que tomam as decisões de fundo sobre temas de grande impacto social e as ‘comunicam’, simplesmente, às áreas sociais, as quais têm uma participação organizacional muito limitada nos processos de tomada de decisão”.<sup>265</sup>

Em substituição à perspectiva piramidal da burocracia, as organizações circulares seriam aquelas em que os agentes alocados na linha perimetral levariam às autoridades nucleares aquelas observações colhidas na fronteira com o entorno social, favorecendo uma visão compartilhada no aspecto intra-organizacional. A especificidade da gestão social delineada pelo autor consistiria na fusão entre descentralização, meta-redes e participação comunitária. Na idealização de uma “gerência adaptativa”, sistemas de acompanhamento em tempo real informariam continuamente sobre os impactos sociais das políticas econômicas e permitam

---

<sup>263</sup> Ibidem, p. 281.

<sup>264</sup> Ibidem, p. 215- 216.

<sup>265</sup> KIKSBERG, Bernardo, op. cit. p. 56.

retroalimentar sobre o andamento do projeto em seu conjunto.<sup>266</sup> Segundo o autor, “as estruturas organizativas das áreas sociais públicas tendem a seguir os bastantes comuns modelos verticais, piramidais e hierárquicos, com inúmeros escalões. Tais modelos apresentam acentuadas disfuncionalidades em relação às exigências resultantes dos processos de descentralização, do interesse por impulsionar as meta-redes e promover a participação e da necessidade de avançar estilos gerenciais adaptativos”.<sup>267</sup>

Contra a rotina burocrática e o viés “mercadológico” das propostas hegemônicas de gestão pública, “a gerência adaptativa” sinalizaria que a finalidade do aparato estatal é servir ao reclames da sociedade, adaptando-se a ela, de modo a beneficiar uma gestão social que prima pela participação dos cidadãos nas deliberações administrativas, para além da satisfação dos clientes. Se a representação funcional do corporativismo favorece a apropriação dos meios administrativos de produção pelos grupos de interesse mais influentes da sociedade, levando à manutenção das desigualdades sociais, a deliberação dialógica da agente pública conferiria à gestão pública uma feição democrática, o que poderia ser obtido pela concertação e negociação horizontal, para além do legalismo burocrático. Um exemplo de mecanismo institucional que serviria de sensor para a “administração receptiva” à sociedade consistiria nos conselhos gestores, pois a participação cidadã nas decisões administrativas facilitaria a oitiva dos problemas sociais.<sup>268</sup>

Talvez seja profícuo recorrer à análise de João Paulo MACEDO E CASTRO acerca do Programa Favela-Bairro para exemplificar como funcionariam os mecanismos de interlocução entre o “poder público” e a sociedade no processo sinérgico de confecção e de gestão das políticas públicas. Criado em 1995, referido projeto visava à intervenção pública nas favelas cariocas com o objetivo de promover sua urbanificação. Ele consistia num conjunto de práticas e procedimentos

---

<sup>266</sup> Ibidem, p. 58.

<sup>267</sup> Ibidem, p. 76.

<sup>268</sup> Ao tratar da difusão dos conselhos gestores nas cidades brasileiras, Maria da Glória da GOHN observa que os conselhos comunitários conferiram um novo enfoque sobre a participação cidadã na gestão da coisa pública no Brasil, embora a maioria dos conselhos detenha apenas competências consultivas e opinativas, com pouca margem de deliberação. Para saber mais sobre o tema, veja: GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sócio-política**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

previamente definidos que deveriam ser coordenados e dirigidos com a finalidade de se obterem resultados passíveis de mensuração e avaliação: trata-se, então, de um exemplo de gestão pública. A implementação do programa tinha como *conditio sine qua non* a adesão de seus moradores, o que não significava a mera aceitação das normas administrativas criadas para a intervenção, pois também previa a participação ativa da comunidade e de suas organizações representativas nas deliberações.<sup>269</sup> Consoante o autor, o programa resgatou a “heterogeneidade das favelas”, de modo que, “a favela é então percebida como unidade social, detentora de atributos próprios, formas de organização social, lideranças naturais, espaços de sociabilidades e um conjunto de normas internas que regularizam suas relações”.<sup>270</sup>

Como o “poder público” passa a conhecer os problemas da favela, as capacidades gerenciais de seus moradores e as relações de afinidades e tensão existentes entre os membros da comunidade, os gestores poderiam despertar um jogo estratégico entre os atores sociais, de modo a favorecer a gestão do projeto; situação que teria ocorrido no caso em tela.<sup>271</sup> Por força do decreto instituidor do programa, a criação e a composição dos respectivos conselhos deliberativos demandaram a identificação das lideranças naturais de cada favela. Para resolver o problema, uma das favelas foi dividida em três áreas, em atenção à heterogeneidade dos grupos locais: o grupo voltado à escola municipal, o grupo da associação local de samba e o grupo representado pelos retirantes nordestinos.<sup>272</sup>

A delimitação das áreas acentuou os traços distintivos de cada espaço, se bem que cada espaço tinha seus próprios representantes na associação de moradores, que exercia a função de conselho deliberativo, além de consistir a instância oficial de articulação com o “poder público”, cuja presença simbólica era marcada pela construção de *barracões de obra* na favela. Na gestão do programa, o arquiteto responsável foi criando relações de tensão com tal associação por tomar decisões sem consultar os moradores e sem conhecer os problemas locais, o que culminou com sua substituição por outro arquiteto, que conquistou a confiança dos

---

<sup>269</sup> MACEDO E CASTRO, João Paulo, op. cit., p. 229 – 238.

<sup>270</sup> Ibidem, p. 239.

<sup>271</sup> Nas palavras do autor, “os moradores, assim como os planejadores, manipulam as regras e traçam estratégias de forma dialógica” (Ibidem, p. 246).

<sup>272</sup> Ibidem, p. 241.

moradores por interagir com a comunidade, permitindo que o programa fosse identificado como uma missão de todos e não como algo externo à localidade. Na perspectiva de João Paulo MACEDO E CASTRO, “a relação ‘conflitiva’ entre os representantes das diversas redes apareceu como mais um elemento de negociação junto ao arquiteto, principalmente, junto ao segundo, que baseou sua atuação no reconhecimento da diversidade interna, legitimando os múltiplos atores sociais que se apresentavam como porta-vozes da ‘comunidade’”.<sup>273</sup>

A partir das considerações tecidas, a Administração Pública precisa atentar ao espaço da comunidade, ou seja, a sociedade civil, uma vez que a participação da população na deliberação e gestão da coisa pública impediria que a representação corporativa, funcional e setorializada levasse à apropriação dos meios administrativos de produção pelos grupos de interesses mais expressivos, como tem ocorrido no longo histórico de práticas clientelistas. É nesse sentido que a próxima seção atenta às máculas do clientelismo brasileiro, segundo a interpretação de Wanderley Guilherme dos SANTOS.

#### 5.4 As máculas do clientelismo.

Enquanto a modernidade ocidental primou, na visão weberiana, por um Estado que monopoliza o uso coercitivo do *ius imperium*, mediante a concentração dos meios administrativos de produção, as representações paradigmáticas levam à abertura do “castelo kafkaniano” para seu entorno social, de maneira que o “Estado Inteligente” possa estabelecer uma cooperação sinérgica com a sociedade e o mercado por entender que o sucesso dos programas governamentais depende do jogo de atores sociais. Tal interação do Estado com a sociedade levaria a expansão do aparato estatal, visando a atender aos interesses dos clientes da Administração Pública, o que faria com que a miríade de unidades administrativas tivesse que ser coordenada pelo governo. Nesse contexto, David OSBORNE e Peter PLASTRIK delinearam a estratégia central para separar as funções de “timão” e de “remo”, de forma que o Estado deveria se concentrar na fixação das missões governamentais,

---

<sup>273</sup> Ibidem, p. 248.

buscando a posterior execução mediante a compra contratada de bens e de serviços com suas organizações administrativas ou com a própria iniciativa privada.

Marcada por um histórico de clientelismo, apadrinhamento e nepotismo, fruto de um controle depredatório do Estado sobre a economia que remonta aos tempos coloniais,<sup>274</sup> a realidade latino-americana exige a ponderação acerca da importância dessa estratégia central, uma vez que a concentração governamental quanto à tarefa de deliberar a agenda pública não só pode prejudicar a participação cidadã nos assuntos públicos, mas também pode levar à apropriação do aparato estatal por interesses oligárquicos, nos moldes da política corporativista. Verificando a especificidade do clientelismo brasileiro, a presente seção restringe-se às explicações de Wanderley Guilherme dos SANTOS para tentar mostrar que as recentes reformas institucionais podem conduzir ao clientelismo especializado e/ou ao clientelismo concentrado, obliterando que o Estado é uma instituição que fora idealizada para atender à população em geral.

Embora o governo de FHC e o liberalismo radical teriam tentado negar os efeitos da Era Vargas, Wanderley Guilherme dos SANTOS afirma que não haveria como reconstruir o Estado brasileiro sem atentar às conseqüências do governo de Getúlio Vargas, pois seria insensato escrever a história nacional a partir de exemplos estrangeiros. Para o autor, seria inegável a importância do Estado varguista, pois ele teria tido o mérito de enfrentar três crises inerentes aos países que ingressam na modernidade: a crise de integração da sociedade, quanto à divisão social do trabalho, a crise de participação, referente à institucionalização da participação

---

<sup>274</sup> Ao tratar da formação do patronato político brasileiro, Raymundo FAORO resgata as origens mercantilistas do Estado brasileiro, perpassa pelos períodos colonial, imperial e republicano, até chegar à conjuntura histórica da Revolução de 1930, constatando a simbiose de mútua influência entre o aparato político-administrativo e uma frágil iniciativa privada, dependente de subsídios, fomentos, financiamentos e protecionismos alfandegários, de modo a delinear um capitalismo politicamente orientado a ser conduzido pelo estamento patrimonialista. Num intercâmbio de favores, o nepotismo e o clientelismo funcionavam como mecanismos que viabilizavam tal simbiose e o controle estatal sobre a sociedade. Mesmo a industrialização do país teriam ocorrido graças aos incentivos do Estado no que tange à adoção do modelo de substituição das importações e à criação de uma infra-estrutura necessária ao desenvolvimento industrial. Nas palavras do autor, “as formações sociais, são, para a estrutura patrimonial, pontos de apoio móveis, valorizados aqueles que mais a sustentam, sobretudo capazes de fornecer-lhe os recursos financeiros para a expansão – daí que, entre as classes, se alie às de caráter especulativo, lucrativo e não proprietário” (FAORO, Raymundo **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001, p. 826).

social por meio dos sindicatos, e a crise de redistribuição na seara política. Diante de tais crises, o governo varguista teria promovido a inclusão controlada da sociedade civil, ao preço da autonomia do trabalhador, promovendo, ainda, uma diferenciação organizacional do Estado para atender às demandas da recém-nascida economia industrial. À revolução da economia ele teria respondido com a silenciosa reforma no aparato administrativo, criando, por exemplo, o Departamento de Assessoria e Serviço de Pessoal (Dasp) em 1938 em prol da burocratização.<sup>275</sup>

Apesar de o agigantamento do aparato burocrático ter ocorrido por causa dessas razões conjunturais, passou-se a lhe cobrar eficiência e produtividade como se não subsistissem os motivos políticos originais, prevalecendo reivindicações de ordem econômica. O intervencionismo estatal teria levado à maior interação entre a máquina burocrática então criada e os interesses privados, do que se aferiria a suposta exposição da burocracia ao clientelismo. Na tentativa de se identificar o fenômeno do clientelismo, Wanderley Guilherme do SANTOS estabelece uma relação entre a população economicamente ativa total (PEAt) e população economicamente ativa governamental (PEAg) para concluir que as possibilidades são maiores que a clássica dicotomia entre a burocracia neutra de Max WEBER e o sistema clientelístico de espólios. A constatação estatística quanto à estabilidade da PEA<sub>g</sub>, por ele verificada, desmantelaria a tese clientelística de que alterações bruscas na evolução do índice indicariam a exposição da burocracia a interferências políticas estranhas às reais necessidades do sistema econômico-social.

Comparativamente a outros países, o autor assevera que não se poderia afirmar que o crescimento do aparato burocrático refletiria a ascensão de um Estado cartorial e paternalista, pois o Brasil reverteria uma menor parte do produto nacional

---

<sup>275</sup> Na posição defendida pelo autor, "em breve se descobriria que os legisladores não eram os únicos intermediários entre os eleitores, a população em geral, e os executivos governamentais. Havia agora uma burocracia interposta não somente entre os eleitores e governantes, mas entre os legisladores e os poderosos executivos. Preservada em seu poder pela ausência de competição, à diferença dos políticos, e isenta da necessidade de prestação de contas ao grande público, a burocracia gradativamente adquiria maior importância estratégica na medida em que a operação da máquina do Estado, de complexidade crescente, premiava em prestígio e poder, além de renda, àqueles com ela familiarizados. (SANTOS, Wanderley Guilherme. **O ex-Leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 26).

bruto em gastos com o setor público.<sup>276</sup> Além disso, o número de funcionários públicos no Brasil seria bem menor que países como Estados Unidos e Inglaterra, sendo a maior parte de sua população economicamente ativa alocada no setor privado, principalmente após a reforma de Estado.<sup>277</sup> Mesmo com um reduzido aparelho estatal, a maior parte dos gastos públicos não seria expendida no núcleo burocrático da administração, nos moldes do *laissez-faire*, mas na própria política social. Para refutar as alegações sobre um funcionalismo público desmesurado no Brasil, o autor ainda afirma que:

Para diminuir a participação da burocracia na força de trabalho, basta que o emprego total cresça mais do que o emprego público. Ao revés, quanto maior a taxa de desemprego na economia (diminuindo o número de pessoas ocupadas), maior a participação relativa do funcionalismo público na PEA. Ao avaliar a evolução do emprego público no Brasil, portanto, não é legítimo omitir as comparações internacionais nem o elevadíssimo nível de desemprego no país, pois é sobretudo o desemprego total que favorece a disseminação da hipótese fantasiosa de que a burocracia brasileira é patologicamente desmesurada e está condenada por sua gênese clientelística.<sup>278</sup>

Como o parco dispêndio do produto nacional bruto em programas sociais acarretaria a descrença da população quanto à eficiência da Administração Pública, a deficiência na prestação geral, impessoal e contínua de serviços públicos poderia, consoante o autor, dar vazão à tese clientelística de que a prestação fisiológica e pontual de serviços seria compensada em votos.<sup>279</sup> Contudo, além de não fazer parte da ação do povo brasileiro cobrar soluções dos candidatos eleitos, seria ínfimo o efetivo contato que se estabelece entre os políticos e aquela população carente

---

<sup>276</sup> Nas palavras de Wanderley Guilherme dos SANTOS, “o total de gastos do setor público brasileiro correspondeu, em 1981, a 19,5% do Produto Nacional Bruto (PNB). No mesmo ano, a média dos gastos de países de renda *per capita* entre dois e quatro mil dólares (entre os quais se incluía o Brasil) girava em torno de 27,6% dos respectivos produtos nacionais brutos”. (Ibidem, p. 90).

<sup>277</sup> Consoante o autor, “do exame dos fatos resulta que a burocracia federal brasileira, como afluyente do poder executivo, é comparativamente reduzida, corresponde a reduzida porcentagem da força de trabalho nacional, se aparenta a uma ilha cada vez proporcionalmente menor, face à totalidade do emprego privado, é madura, sem graves desvios etários em qualquer direção, educacionalmente bem qualificada, tendo, em sua vastíssima maioria, ingressado no serviço público através de exame, ou seja, por mérito, e se apropria de discreta parcela da renda nacional, sob a forma de salários modestos por comparações internacionais.” (Ibidem, p. 97).

<sup>278</sup> Ibidem, p. 101.

<sup>279</sup> Na visão de Wanderley Guilherme dos SANTOS, “por exemplo, enquanto o Chile, com renda *per capita* inferior à do Brasil destinava 19,6% do PNB a programas sociais, e o Uruguai, 15,4%, o Brasil alocava apenas 9% de seu PNB a projetos de natureza social. Por outro lado, anota-se que o Uruguai gastava 2,6% de seu PNB com administração, o Chile, 4,1, mas o Brasil o dobro do Uruguai (5,2%)” (Ibidem, p. 98).

que mais precisaria das benesses do clientelismo difuso.<sup>280</sup> A partir dessas considerações Wanderley Guilherme dos SANTOS procura reconfigurar o clientelismo brasileiro, distanciando-se daquelas teses calcadas nas prebendas que em muito se assemelhariam às corrupções narradas por Machado de Assis, desconsiderando a institucionalização e a burocratização, promovidas na Era Vargas. Assim, seria simplista afirmar a prevalência de um clientelismo arcaico, anterior à industrialização e à democratização do país, conceituando o fenômeno da seguinte maneira:

Atrás da porta de todos os nomes do clientelismo encontra-se uma política redistributiva de transferência de renda sem contrapartida na criação de produto, algum aproveitador que se apropria de pares da riqueza criada pela sociedade sem haver em nada contribuído par ao esforço comum de produzi-lo. Envolve, portanto, interesses privados, políticos e burocratas, mas só se realiza quando há votos para serem comprados e há um Estado (políticas governamentais) disponível para venda. As duas condições requerem a emergência do capitalismo e da democracia, em particular da democracia em processo de universalização.<sup>281</sup>

Na visão do autor, a revolução industrial e a universalização do voto teriam instigado as competições econômica e política, ambas voltadas para aquilo que é central no mundo pós-mercantil e autoritário: o duplo processo de produção e consumo de bens, de forma a gerar quatro categorias. O mercado referir-se-ia à produção e ao consumo privados, ao passo que o clientelismo difuso teria relação na produção privada e o consumo coletivo. Enquanto o clientelismo concentrado enfocaria a produção coletiva e o consumo privado, o bem coletivo atentaria à produção e ao consumo coletivos. Uma vez que as políticas de governo implicam extração de recursos (distribuição de custos) e a conseqüente distribuição dos bens produzidos (distribuição de benefícios), as democracias ideais compreenderiam que custos concentrados resultariam em benefícios concentrados e custos difusos ensejariam benefícios distribuídos anonimamente.<sup>282</sup>

---

<sup>280</sup> Segundo o autor, “de norte a sul do país, e de leste a oeste, quando um cidadão se aproxima de um político e lhe faz um pedido, existem mais de 50% de chances de que o pedinte se encontre na classe estatística dos sem renda ou daqueles que ganham até um piso nacional de salário – o que há de surpreendente ou patológico em tal probabilidade? Trata-se de uma aproximação legítima, independente do conteúdo do pedido”, pois o político poderia buscar soluções dentro da legalidade (Ibidem, p. 107).

<sup>281</sup> Ibidem, p. 245.

<sup>282</sup> Ibidem, p. 246 – 249.

Conforme a classificação acima, Wanderley Guilherme dos SANTOS distingue dois tipos de clientelismo ocorrentes nas políticas governamentais, que se difeririam quanto aos beneficiários. Por um lado, há aquele clientelismo difuso clássico, em que o político distribui favores custeados pelo Estado e, em última análise, pelos grandes contribuintes, para a população mais carente, visando à obtenção de votos, o que justifica a afirmação de que são bens privativamente produtivos (parcela da população efetivamente contribuinte), mas coletivamente consumidos. Por outro lado, há um clientelismo concentrado em que, “[...] os custos de uma política são distribuídos por toda a sociedade, tendo como seus benefícios apropriados por reduzido grupo de pessoas ou organizações”.<sup>283</sup> Os custeadores do clientelismo concentrado desconheciam essa restrição dos benefícios porque a transformação de custos difusos em benefícios concentrados envolveria a participação velada da burocracia, autonomamente ou em coordenação com o Poder Legislativo. Segundo o autor, “[...] as iniciativas tomadas sob a bandeira de superação da Era Vargas estão, ao que parece, fornecendo as melhores condições para o sensacional progresso do clientelismo concentrado”.<sup>284</sup>

Como a distribuição de custos e benefícios enseja a interação entre políticos, grupos de interesse, corporações, burocracias e eleitorados, supõe-se que pagantes e beneficiários pressionam a esfera estatal em seu favor. Quando há relativa organização societária numa sociedade plural, evita-se a centralização decisória nos extremos da burocracia ou dos grupos de interesse. Com base nesses pressupostos, o autor cria uma nova classificação, integrando os tipos de sistemas decisórios e as classes de padrão das demandas, com o fito de construir quatro tipos de clientelismo, ou seja, quatro tipos de sistemas-distributivos, embora todos coexistissem. O clientelismo difuso vincula-se a sistemas decisórios fragmentados e padrões de demandas igualmente fragmentados, caracterizado pela ausência de controle central de custos e benefícios, o que seria corrente até a Revolução de 1930. Fala-se ainda num clientelismo especializado, em que há sistemas decisórios fragmentados e padrões de demanda integrados. Neste caso, a competição entre setores produtivos já organizados exige a intervenção regulatória do Estado ainda

---

<sup>283</sup> Ibidem, p. 250.

<sup>284</sup> Idem.

ausente, o que teria ocorrido com a introdução do cooperativismo varguista em resposta às demandas do empresariado brasileiro. A fragmentação dos aparelhos decisórios do Estado, com o enfraquecimento da burocracia, sujeita-o à captura por demandas altamente integradas, isto é, à auto-regulação.<sup>285</sup>

Existe também o clientelismo regulatório, que integra sistemas decisórios integrados e padrões de demanda fragmentados, a exemplo do Leviatã clássico que se impõe sobre uma sociedade pouco institucionalizada. Por fim, há o clientelismo concentrado quando estão presentes sistemas decisórios e padrões de demandas igualmente integrados. Pode ter origem a partir da atividade regulatória do Estado, de modo a forçar a integração das demandas, ou, de outro lado, a partir da captura do aparato estatal pelos grupos de interesses organizados, implicando a centralização forçada dos sistemas estatais de decisão. Trata-se de uma simbiose de cúpula entre burocracia fortemente estabelecida e grupos de interesse bem organizados. Ocorre que no Brasil, tais grupos de interesse são eminentemente econômicos, mas socialmente rarefeitas, tendo por objetivo substituir o monopólio do poder estatal de decisão por um sistema oligárquico de poderosos grupos de interesse.<sup>286</sup> Na visão do autor, os benefícios do clientelismo concentrado, usufruídos pelos poderosos grupos de interesse, instigariam nos grupos menores um processo de imitação para minimizar as perdas, o chamado fenômeno do carona, garantindo a conservação oligárquica dessa estrutura estatal.<sup>287</sup>

A partir das considerações tecidas por Wanderley Guilherme dos SANTOS, é possível afirmar que as reformas pós-burocráticas poderiam agravar dois tipos de clientelismo: o especializado e o concentrado. Por um lado, a descentralização excessiva das funções públicas e a adaptação de cada unidade administrativa aos interesses de seus “clientes” específicos levariam ao clientelismo especializado, de forma a ensejar a apropriação privada do aparato administrativo.<sup>288</sup> Na medida em

---

<sup>285</sup> Ibidem, p. 251 – 259

<sup>286</sup> Ibidem, p. 260 – 267.

<sup>287</sup> Ibidem, p. 268.

<sup>288</sup> Numa América Latina marcada por desigualdades sociais, políticas e econômicas, a “auto-gestão social”, tratada por Nuria Cunill GRAU, e a “auto-regulação”, abordada por Wanderley Guilherme dos SANTOS, fariam com que o aparato administrativo ficasse inerte quanto à sua função de redução das desigualdades materiais, de forma a priorizar a representação de demandas setorializadas que tangenciam o interesse geral.

que o sistema decisório descentraliza-se pelas múltiplas agências administrativas, os grupos de interesses mais influentes poderiam forçar a regulação setorial, a formulação de políticas públicas direcionadas e a execução das tarefas públicas de acordo com as demandas dos “clientes”. Quanto aos grupos de interesse, a situação seria ainda mais agravante na América Latina porque as demandas do mercado são mais racionalizadas, organizadas e integradas em relação às demandas da sociedade civil, cindidas em múltiplos movimentos sociais, não raro, contraditórios. Além disso, como se viu no capítulo anterior, a descentralização excessiva das competências dificultaria o sucesso dos programas governamentais, pois as unidades administrativas apenas buscariam a eficiência dos *outputs* contratados, em detrimento da eficácia dos *outcomes* idealizados pelo governo.

Por outro lado, a adoção da estratégia central implicaria a divisão entre as funções de “timão” e as funções de “remo”, de modo que a cúpula governamental centralizaria a deliberação da agenda pública, favorecendo a apropriação dos meios administrativos de produção e de regulação por parte dos grupos oligárquicos, em prejuízo à participação cidadã na confecção das políticas públicas. A simbiose entre sistemas político-administrativos e padrões de demandas igualmente integrados poderia levar, então, ao avanço do clientelismo concentrado, em razão da captura do sistema decisório pelos grupos de interesses mais organizados. Segundo a teoria do principal-agente, o governo “*purchaser*” se enfocaria na função de “timão”, fixando prioridades governamentais que seriam concretizadas mediante a compra negociada de bens e serviços. A produção e a prestação seriam realizadas pela organização “*provider*”, seja ela pública ou privada. No clientelismo concentrado, a influência de grupos oligárquicos no exercício da função de “timão” poderia favorecer a eleição de prioridades governamentais segundo as demandas do mercado, transformando o Estado num verdadeiro instrumento da classe economicamente dominante, contra a autonomia relativa do Estado em relação ao mercado e à sociedade civil.

Para além do exclusivo controle jurídico dos meios ou do controle único dos resultados, a gestão pública latino-americana poderia mesclar o controle dos *inputs* jurídicos, com o controle quanto ao rendimento eficiente dos *outputs* e ao resultado

eficaz dos *outcomes*, sem desconsiderar, ainda, o controle social exercido pela participação cidadã. A partir desse pressuposto, a próxima seção tem por finalidade contribuir para a reflexão crítica do que poderia vir a ser uma gestão tríplice, de modo que o Estado pudesse atentar, ao mesmo tempo, o regime jurídico-administrativo, as exigências do mercado quanto à eficiência na alocação dos recursos e as reivindicações da sociedade civil no que tange à legitimação do agir administrativo.

### 5.5 A “racionalidade tridimensional” da gestão pública.

Se o paradigma burocrático valeu-se da racionalidade lógico-formal, em benefício de um legalismo hermético que respaldava a atuação *sine ira ac studio* do agir administrativo, as representações paradigmáticas têm repudiado as mitologias jurídicas da modernidade ocidental em prol da abertura do direito à racionalidade jurídica material (em sentido weberiano). Esse lançamento do direito ao mundo cotidiano faz com que a Administração Pública observe, além dos preceitos jurídicos de direito positivo, fatores extrajurídicos como questões econômicas e sociais. Pretende-se sugerir que o agir administrativo precisa buscar sua legitimidade na coordenação jurídica entre três tipos de racionalidade: um que diz respeito às regras lógico-formais (*inputs* jurídicos); outra que se refere à busca de rendimentos eficientes (*outputs*) e de resultados eficazes (*outcomes*); e uma terceira racionalidade que se relaciona à participação cidadã nas deliberações político-administrativas. Depois de explicitar a análise de Claus OFFE quanto aos problemas funcionais da ação político-administrativa, a seção passa a verificar cada um das três racionalidades que precisam ser observadas pela Administração Pública.

No entendimento de Claus OFFE, a burocracia assenta-se na severa observação dos *inputs* normativos, embora ela contrarie a racionalidade jurídica de cunho material, em razão do desequilíbrio entre a normatividade hermética do Estado e o meio externo, caracterizando uma patologia burocrática. Diferente da lógica burocrática de efetividade das regras jurídicas, a eficiência “político-administrativa” é definida a partir do potencial da Administração Pública em buscar

*outputs* e *outcomes*, cujas premissas são dadas não por regras, mas por recursos disponíveis. Por um lado, algumas situações administrativas não podem ser enquadradas em esquemas normativos de rotinas previsíveis e, por outro, as regras gerais travam o desenvolvimento de programas econômicos e sociais que visam à obtenção de influências externas ao Estado. O agir administrativo tem que buscar uma “dupla auto-legitimação”, baseando-se tanto no critério normativo lógico-formal, quanto no critério teleológico material.<sup>289</sup> Segundo o autor, “uma terceira fonte para obter critérios possíveis para a ação administrativa ‘correta’, além da conformidade legal à norma e da adequação aos fins (ambas já se encontram em conflito como se procurou mostrar) é a do consenso político”.<sup>290</sup>

Como o Estado de direito perde sua capacidade de programar a ação administrativa, Claus OFFE constata o advento da “politização da administração”, já que a elasticidade dos preceitos jurídicos torna a legalidade um mecanismo impróprio de legitimação. A Administração Pública passa a buscar formas extra-legais de legitimação da ação administrativa, seja nas concepções ordenadoras supra-legais (como os princípios), seja nos processos consensuais empíricos que ocorrem no nível infra-legal. Quanto os valores supra-legais, eles apenas têm validade proibitiva, apontando a violação dos limites estabelecidos, não permitindo uma orientação instrutiva da ação administrativa. No que tange ao nível infra-legal, o recurso a mecanismos de consenso é necessário para aqueles casos em que a Administração Pública depende do apoio e da colaboração dos particulares para o sucesso de suas iniciativas.<sup>291</sup>

Esse processo de “politização da administração” pode trazer, segundo o autor, alguns riscos para a política administrativa do Estado. Por um lado, a dependência do consenso sobrecarrega a Administração Pública, limitando-a em função das exigências de democratização e de participação cidadã. Por outro lado, a política administrativa fica mais suscetível ao risco de buscar resultados específicos dos grupos sociais mais influentes. Dessa forma, a política administrativa do Estado

---

<sup>289</sup> OFFE, Claus. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. In: \_\_\_\_\_. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 216 – 223.

<sup>290</sup> Ibidem, p. 224.

<sup>291</sup> Ibidem, p. 225 – 229.

deve observar uma “racionalidade tridimensional”, fazendo com que a ação administrativa sujeite-se a um teste de conformidade legal, nos moldes da burocracia, a um teste de efetividade funcional, em busca de rendimentos eficientes e de resultados eficazes, e a um teste de consenso político, vinculado às vias consensuais de participação cidadã.<sup>292</sup> Com base na posição de Claus OFFE, é possível afirmar que a Administração Pública busca sua legitimação em dois critérios: nos supra-legais, em atenção aos princípios constitucionais; e nos infra-legais, satisfazendo a exigência do mercado quanto à eficiência dos rendimentos e à eficácia de resultados, bem com a exigência da sociedade civil quanto à participação cidadã nas deliberações administrativas.

No que tange ao nível supra-legal de legitimação, a constitucionalização do direito administrativo indica a submissão da Administração Pública a princípios jurídicos constitucionalizados. A tese de Gustavo BINENBOJM reflete essas novas configurações do direito ao asseverar que o processo de constitucionalização levaria à construção de novos paradigmas para o direito administrativo, em detrimento de dogmas como a vinculação positiva da atividade administrativa à legalidade e o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado.<sup>293</sup> Consoante o autor carioca, “em tempos de *deslegalização* e proliferação de autoridades administrativas, sobreleva a importância dos princípios e regras

---

<sup>292</sup> Ibidem, p. 230 – 232.

<sup>293</sup> BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 30. Quanto às críticas ao princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, Humberto Bergmann ÁVILA acredita que os interesses público e privado seriam conceitualmente inseparáveis, impedindo a prevalência de um sobre o outro, uma vez que elementos privados, como os direitos fundamentais de primeira dimensão, estariam incluídos nos próprios fins estatais,. Em observância aos postulados normativos da proporcionalidade, uma norma de preferência só poderia ser uma norma individual e concreta. Para o autor, um postulado explicativo do Direito Administrativo não poderia ser uma regra de prevalência abstrata, como o “princípio da supremacia do interesse público”, que não seria nem princípio-norma, nem postulado-normativo, muito menos postulado ético-político, tendo em vista que a função legitimadora da ordem jurídica residiria nos direitos fundamentos. Ademais, o bem comum determinável no caso concreto, constituiria a união positivada de diferentes interesses públicos existentes e de vários interesses privados individuais e coletivos. Dessa forma, buscar-se-ia uma nova feição ao Direito Administrativo, capaz de incorporar a multiplicidade das relações administrativas multipolares por meio da ponderação dos vários interesses individuais, sociais e públicos de um Estado cooperativo. (ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o particular. In: **O Direito Público em Tempos de Crise**: estudos em homenagem a Ruy Rubem Ruschel. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999, p. 99-127).

constitucionais na *densificação* do ambiente decisório do administrador e amenização dos riscos próprios da normatização burocrática”.<sup>294</sup>

Para além da vinculação positiva à legalidade, Gustavo BINENBOJM frisa que o princípio da juridicidade administrativa teria despontado em tempos de “crise da legalidade”, quando começam a ser contestadas a inflação legislativa, a descrença na representação formal, a morosidade do Poder Legislativo e o controle do procedimento legislativo pelo Poder Executivo. Depois de se restringir à subsunção de regras abstratas, de observar a vinculação negativa à lei e de se vincular positivamente à lei, atuando apenas quando houvesse autorização legal, o agir administrativo passa, atualmente, a atentar ao princípio da juridicidade, vinculando-se a todo bloco de legalidade, o que faria com que a Constituição promovesse a sistematização do mosaico disperso de normas administrativas existentes. Na medida em que administrar já não se restringe a mera aplicação da lei formal, o autor ressalva que à Administração Pública cabe a tarefa de interpretação jurídica, conferindo-lhe margem autônoma de criação normativa, em atenção ao dever de ponderação dos princípios constitucionais diante do caso concreto.<sup>295</sup>

No que tange ao nível infra-legal, a legitimação do agir administrativo precisa recorrer a relações horizontais de concertação consensual para buscar, por um lado, rendimentos eficientes e resultados eficazes e, por outro, a participação cidadã nas deliberações político-administrativas. Dentre as propostas hegemônicas de gestão pública, David OSBORNE e Peter PLASTRIK desenvolveram a “estratégia de conseqüências” a fim de que a Administração Pública se torne responsável pelos rendimentos e resultados, deixando a seguridade conferida pelos *inputs* normativos, para se submeter ao mercado ou à lógica de mercado. Enquanto a “gestão empresarial” segue a disciplina de mercado, a “competição gerenciada” leva à construção de um paramercado onde organizações públicas e privadas disputam por

---

<sup>294</sup> Ibidem, p. 38.

<sup>295</sup> Na identificação das fontes normativas que integrariam o princípio da juridicidade, o autor ressalta que, “a juridicidade administrativa poderá, portanto, (I) decorrer diretamente da normativa constitucional; (II) assumir a feição de uma vinculação estreita à lei (formal ou material); ou (III) abrir-se à disciplina regulamentar (presidencial ou setorial), autônoma ou de execução, conforme os espaços normativos (e sua peculiar disciplina) estabelecidos constitucionalmente.” (Ibidem, p. 144). Para uma análise acurada acerca do princípio da juridicidade, que abarca todo o Direito e não apenas a lei, veja: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 69-141.

clientes, como no sistema educacional britânico. Já a “gestão por rendimentos” cria incentivos positivos e negativos para as agências e os agentes administrativos, a exemplo dos contratos de gestão por rendimento e por resultado, prêmios de desempenho, transferência de cargo e, até mesmo, demissão.<sup>296</sup>

Noutras palavras, a estratégia de conseqüências faz com que as organizações público-administrativas se submetam ao mercado ou a lógica do mercado. Na medida em que a esfera público-estatal se abre ao avanço explícito da racionalidade econômica, a oferta pública de bens e de serviços fica a mercê das demandas de seus “clientes”, de acordo com o fluxo do mercado. Desperta o risco de apropriação privada do aparato administrativo pelos grupos de interesse mais organizados em termos econômicos, facilitando a expansão do “clientelismo especializado” e do “clientelismo concentrado”. Mesmo que essa “auto-regulação” das necessidades públicas e dos serviços públicos ocorra dentro dos limites normativos fixados pelos valores supra-legais, a adoção da estratégia de conseqüências enfraquece a capacidade da Administração Pública quanto à intervenção distributiva por meio de prestações positivas, reduzindo seu potencial para atenuar as desigualdades sociais e econômicas que tanto maculam a realidade latino-americana.

Na América Latina, o nível infra-legal da “ação político-administrativa” precisa complementar a racionalidade econômica com a racionalidade democrática, por meio da participação cidadã nas deliberações administrativas, impedindo que o aparato administrativo se transforme em um instrumento dos grupos de interesses mais expressivos da sociedade. Em atenção aos apontamentos de Nuria Cunill GRAU, a participação da população em geral não só permite o processo de construção da cidadania ativa, mas também impede que a realização exclusiva das reivindicações de grupos oligárquicos. Na medida em que se visa à cooperação sinérgica entre atores sociais e à democratização da Administração Pública, torna-se preciso criar novos mecanismos institucionais de representação social na esfera administrativa, complementares às vias de representação política, canalizando as demandas da sociedade civil quanto à legitimação atuação estatal.

---

<sup>296</sup> Ibidem, p. 153 – 202.

A partir dessas considerações, pode-se aduzir que a gestão pública teria que observar uma “racionalidade tridimensional”. Por um lado, a Administração Pública não pode se restringir à racionalidade jurídica do direito lógico-formal do Estado, porque ela pode incorrer no legalismo burocrático de outrora, com a pretensão ilusória de que leis, regulamentos, estatutos pudessem confinar, em regras previsíveis, o comportamento do agente público e a riqueza factual do cotidiano administrativo. Por outro lado, o aparato administrativo também não pode se focar apenas na racionalidade material-funcional do mercado, sob o risco de a gestão pública se confundida com a “gestão de qualidade total ao cliente”, submetendo-se à racionalidade econômica e, conseqüentemente, aos clientelismo especializado e concentrado. Por fim, a “ação político-administrativa” não pode observar somente a racionalidade democrática, senão não haveria a alocação eficiente de recursos escassos frente à gama infindável de reivindicações da sociedade civil, além de tornar morosa a reação da Administração Pública diante de situações emergenciais, pois tudo dependeria de consenso.

Na coordenação desses três tipos de racionalidade, o direito teria uma função primordial, pois o direito estatal fixa, de forma descendente, os valores supra-legais e os quadros gerais de normatividade, dentro dos quais a Administração Pública poderá travar relações horizontais de concertação consensual e de negociação contratual com o mercado e com a sociedade, na busca da cooperação sinérgica entre os atores sociais. Transpondo o maniqueísmo existente, o agir administrativo não tem que adotar necessariamente ou o modelo burocrático de organização administrativa ou as propostas hegemônicas de gestão pública

Os adeptos da organização burocrática defendem a importância do controle legal dos meios administrativos de produção e de regulação, diante do histórico brasileiro de práticas clientelísticas. Os favoráveis à organização gerencial acreditam que a Administração Pública precisa se adequar às novas configurações sociais, adaptando o regime jurídico-administrativo em benefício da eficiência na prestação dos serviços públicos. Longe de serem auto-referenciais, os dois modelos de organização administrativa são meios que visam à realização de fins eleitos por uma

comunidade política. Logo, deve-se buscar aquele que favorece o projeto emancipatório de participação cidadã na condução da *res publica*.

Repensar o agir administrativo, em benefício da abertura democratizante da Administração Pública requer também um modelo de organização que se adapte às representações do mundo construídas a partir da realidade brasileira, levando em conta a aversão do brasileiro à “metodização do comportamento humano”. Sem se limitar á mera importação de teorias estrangeiras, a redução das desigualdades sociais e econômicas que maculam os países latino-americanos requer a promoção da participação cidadã nos deliberações político-administrativas, em detrimento de práticos como o clientelismo especializado e o clientelismo concentrado. A possibilidade de coordenação jurídica da gestão tríplice indica que as práticas de gestão pública não se restringem ao gerenciamento interno das unidades administrativas, muito menos ao gerencialismo público, próximo das ferramentas operacionais criadas pela iniciativa privada.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Deixar o porto seguro para se lançar em alto-mar, rumo a novos horizontes para a Administração Pública brasileira, é deixar de ser, sem ainda ser o novo, mirando-se na esperança do que, potencialmente, pode vir a ser: o caminho está aberto, resta ao homem percorrê-lo. Se a lembrança saudosa daquilo que era avoca a segurança de um mundo conhecido por representações totalitárias do passado que eliminam as outras rotas históricas possíveis, a vivência *agora* do presente caótico e desordenado não permite seu mapeamento. Se o trabalho não teve por intenção mapear as representações e visões de mundo, finalizá-lo com uma conclusão fulminaria todo o potencial imaginativo das reflexões pretendidas. Assim, são tecidas considerações finais que sugerem possíveis interpretações sobre novas paisagens emancipatórias.

Se a lógica burocrática instigava a fixação *a priori* dos comportamentos permissíveis ao burocrata, descrevendo-os passo a passo em leis distantes da realidade, a incerteza dos tempos de ruptura e transição paradigmática demanda um agir administrativo mais atento à realidade cambiante. Contra a alienação do funcionário na engrenagem burocrática, não há como supor que ele atua mecanicamente, *sine ira ac studio*, isto é, sem ressentimentos nem preconceitos, dando vazão à ação arendtiana. Dosando invenção e previsão, o exercício da ação e da promessa no agir administrativo pode ser exemplificado pelo planejamento de políticas públicas ou pelos contratos de gestão, pois, ambos, apesar de terem parâmetros gerais fixados em lei, são construídos em atenção aos problemas que atingem a comunidade ou certa unidade administrativa, contando, idealmente, com a participação do gestor público, do funcionário e da própria população.

A racionalidade hermética da lógica burocrática cede espaço para o advento de um novo *modus operandi*, que leva em conta não apenas os procedimentos, as estruturas e os sistemas impessoalizantes, mas também os sentimentos, os valores e a força que advêm dos agentes que participam de uma organização. Falar na influência de preferências e de preconceitos nos negócios públicos parece afligir o

princípio constitucional da impessoalidade, mas, não raro, a lógica burocrática esquece que a impessoalidade nos negócios públicos não é natural, nem automaticamente assegurada por regras abstratas, já que ela advém do exercício constante de controle e, principalmente, de autocontrole. Mais uma vez, a paisagem que avoca afetos “irracionais” pode sugerir uma utopia, mas já indica, pelo menos, o afastamento do ideal moderno de funcionamento auto-referencial de procedimentos e estruturas, que desconsideravam a participação daquele para quem todas as instituições deveriam ser criadas: o ser humano.

Enquanto a burocracia moderna operou pela concentração dos meios administrativos de produção e de coerção, os novos tempos caracterizam-se pelo deslocamento do poder, do direito e do conhecimento para todos os espaços estruturais, o que faria com que o Estado passasse a dividir seu poder político-administrativo com as demais instituições da sociedade civil. Reascenderia a importância das organizações intermediárias, de modo que a sociedade civil deixa de se identificar como reino da igualdade formal e da liberdade de empresa para se fragmentar em relações sociais desiguais e, de conseguinte, em “constelações” de poder. Para além de sua identificação com o castelo kafkaniano, a abertura do Estado exige a reconfiguração das instituições de direito administrativo, o que pode abrir a possibilidade para a readaptação das forças regulatórias do Estado e do mercado ou para a emancipação democrática das forças sociais.

Nas tormentas paradigmáticas, constata-se a impossibilidade de se petrificar o homem e a sociedade por meio de leis, sejam elas leis naturais aferidas pela ciência, sejam elas leis monopolisticamente construídas pelo Estado. Contra aquela previsibilidade conferida pelo racionalismo abstrato, a imersão do homem no mundo instiga a ação *aqui e agora*. A certeza de regras e leis universais cede a relações de tensão e afinidade, demandando uma postura de constante adaptação à realidade, o que acaba por primar uma subjetividade concreta que interage com o real e com o outro. Trata-se, então, de saber administrar ou, para usar a expressão em vigor na atualidade, de promover a gestão dessas relações espacialmente localizadas de tensão e afinidade. Se o paradigma burocrático já não é capaz de responder às

necessidades institucionais para que foi instrumentalmente forjada, a Administração Pública precisa se reconfigurar, deixando seu prisma auto-referencial.

Nas propostas hegemônicas de gestão pública, as representações de gestor público procuram indicar a importância das potencialidades inventivas e do apoio de cada agente público para o sucesso das organizações administrativas, favorecendo, ainda, a promoção da pluralidade ao instigar o trabalho em equipe. Em repúdio ao conhecimento mistificado da modernidade ocidental, a racionalidade da gerência pública busca a eficiência por meio de estratégias de gerenciamento que se voltam para a cultura organizacional com o objetivo de conquistar o apoio dos agentes. Quanto à abertura do aparato administrativo à sociedade, a gestão pública passa a se preocupar com a eficiência dos rendimentos e com a eficácia dos resultados obtidos juntos aos “clientes”. Enquanto as representações de Estado pautam-se na divisão entre os responsáveis pela elaboração e pela execução das políticas públicas, as representações de direito enfocam-se sobre a negociação contratual e sobre *standards* principiológicos de atuação.

Quanto à adoção das propostas hegemônicas de gestão pública na realidade, a jornada por seu descobrimento remete a representações de outras realidades, de maneira que o próprio conhecer implica a mescla entre aquilo que a teoria convida a experimentar e o que já é conhecido pela vivência espacialmente situada. Contudo, é preciso se questionar se tal tendência de importação das teorias dominantes de gestão pública seria mais um modismo que visa à legitimação do *status quo*, sob novas vestes doutrinárias. Se as rupturas paradigmáticas mostram a impossibilidade de continuidade diacrônica do modelo burocrático e se as discrepâncias entre países centrais e periféricos apontam para a impossibilidade de simples importação das propostas hegemônicas de gestão pública, torna-se imprescindível uma tradução teórica que prima pelas especificidades da realidade e das representações de mundo criada pelo povo brasileiro.

Quanto ao homem brasileiro, as discrepâncias entre o tipo-ideal weberiano de burocracia e as representações do “homem cordial” talvez justifiquem porque a lógica burocrática nunca tenha sido implementada de forma integral no Brasil. Por mais que leis construídas longe da realidade objetivassem um modelo burocrático,

os ranços patrimonialistas sempre estiveram presentes na sociedade brasileira, já que suas práticas melhor se ajustariam às relações pessoais e afetivas, primadas pelo brasileiro. Ora, a incompatibilidade da personalidade afetiva com a frieza burocrática não significa que não possa existir outro tipo de organização administrativa ajustável ao homem brasileiro.

Repudiar o perfil do burocrata para o brasileiro não significa adotar, de antemão, as propostas hegemônicas de gestão pública no que tange à necessidade de se descentralizar as competências com base na confiança depositada no agente público. A importação desse postulado para a realidade brasileira seria dificultosa, uma vez que, aqui, a confiança faria uma ode à privacidade da esfera íntima e pessoal, pautando-se no grau de afinidades afetivas, familiares e fraternais que umas pessoas têm em relação às outras, como se passasse por ingenuidade a confiança despertada no espaço público.

O próprio favorecimento de entes próximos na prestação de um serviço público pode refletir a persistência da mácula patrimonialista no agir administrativo. Ora, é conhecida a situação do cidadão-usuário que tem um amigo empregado na Administração Pública que pode agilizar a prestação de um serviço público; o que não significa a necessária ocorrência sub-reptícia de trocas clientelísticas, mas apenas a afetividade com que se travam as relações sociais na esfera pública. Seria mais fácil ao povo brasileiro travar relações jurídicas e sociais com uma “pessoa de carne e osso”, mais ainda se ela for conhecida, do que com uma entidade impessoal e abstrata, quase ininteligível, como o Estado ou a Administração Pública.

Quando esse tipo de relação afetiva ocorre no espaço público, a prestação do serviço público passa a ser compreendida como benesse patrimonialista, fruto de uma graça ou mercê, e não como expressão de um direito constitucional do cidadão a uma prestação positiva e objetiva por parte do Estado. É esse possível risco de aproximação patrimonialista entre agentes públicos e cidadãos que faz com que ainda se defenda o controle legal dos meios, nos termos do modelo burocrático, como se as trocas clientelísticas não pudessem ocorrer sob as aparências simuladas de legalidade: ora, não é comum se ouvir falar de licitações forjadas sob aparência de legalidade em prol de parentes ou amigos próximos?

Na identificação desse modelo alternativo, talvez fosse conveniente delegar competências para os agentes de execução, que lidam diretamente com o público, desde que houvesse um contrapeso, como a criação de outros tipos de controles centralizados que não ceifam a inventividade e a afetividade dos agentes públicos, sem que isso leve a práticas clientelísticas ou a favoritismos. Se o brasileiro sente-se incomodado com a disciplina rígida e metódica, ao menos controles centrais menos mecanicistas, poderiam respeitar a singularidade de cada agente público, dentro da moldura delineada pelo regime jurídico-administrativo.

Tanto na gestão pública por rendimentos (voltada à busca de *outputs* eficientes), quanto na gestão pública por resultados (orientada para a persecução de *outcomes* eficazes), as reflexões sobre o modelo brasileiro de organização administrativa poderiam considerar “linhas fundamentais de normatividade”, conciliando a regulação do agir administrativo com possibilidade de inovação das práticas administrativas cotidianas por parte dos agentes públicos de primeira linha.

De qualquer forma, poderia ser levado em conta a adaptabilidade do brasileiro às inovações e mudanças, a facilidade de se promover miscigenações, a primazia conferida ao livre-arbítrio, a singularidade de cada brasileiro e mesmo o apreço pelos valores afetivos, tendo em vista que o conhecimento das rupturas paradigmáticas faz elogios à sinergia entre a razão e o sensível.

É possível asseverar que o repúdio ao burocratismo autopoiético leva a abertura da Administração Pública aos múltiplos espaços estruturais de ação, se bem que tal abertura não deve se restringir ao espaço do mercado, já que ele prima apenas pela satisfação dos “clientes” quanto aos resultados eficazes de bens ou serviços. Além disso, a competição para a captação de clientes ou rendas poderia levar à segregação e à exclusão da clientela, pois nem todos os clientes seriam igualmente desejáveis.

Quiçá seja preciso aumentar a escala da gestão pública a fim de que ela deixe a perspectiva “macro” de estruturas e sistemas impessoalizantes para se aproximar da perspectiva “micro” de participação dos cidadãos na gestão da coisa pública. Para que essa participação não confunda cidadania com clientela,

imprescindível primar por uma nova projeção da gestão pública, cuja centralidade reside não só na racionalidade econômica, mas também em sua potencialidade democrática. Seria preciso resgatar a idéia de que a Administração Pública não apenas produz bens e serviços, mas o faz em defesa de valores coletivos e de certas colocações político-ideológicas específicas.

Atentando à abertura do Estado aos múltiplos espaços estruturais de ação, o conhecimento das relações desiguais de troca que ocorrem no espaço da comunidade, a exemplo do espaço comunitário das favelas, poderia favorecer o sucesso de programas de urbanificação, pois seus gestores estariam aptos para identificar os fatores positivos e negativos à empreitada.

O objetivo da reforma pós-burocrática seria a publicização da Administração Pública, ou seja, torná-la democrática, ao invés de ser dominada pela burocracia autopoiética ou por capitalistas interessados em se apropriar da *res publica*. Diante dos riscos representados pelo clientelismo especializado e pelo clientelismo concentrado, as reformas institucionais deveriam evitar, no Brasil, tanto a descentralização excessiva das competências, quanto a centralização da função de “timão” na cúpula governamental, de modo que a adoção da teoria do principal-agente seja evitada ou, ao menos, realizada com cautela.

Sem deixar a racionalidade do regime jurídico-administrativo, o aparato administrativo também deveria buscar rendimentos eficientes e resultados eficazes, em razão das pressões exercidas pela racionalidade econômica, e a expansão da participação cidadã nos assuntos públicos, em função das reivindicações democráticas da sociedade civil. Assim, a gestão pública buscaria sua legitimidade numa “racionalidade tridimensional”, submetendo-se a três testes.

Primeiro, o teste de legitimidade da racionalidade jurídica, em atenção ao regime jurídico-administrativo fixado pelos preceitos constitucionais. Segundo, o teste de legitimidade da racionalidade material-funcional do mercado, em busca de rendimentos eficientes e de resultados eficazes, a partir dos recursos econômicos disponíveis. Terceiro, o teste de legitimidade da racionalidade democrática exigida

pela sociedade civil, na promoção da participação cidadã nas deliberações administrativas, o que pode ser conquistado pela criação de conselhos gestores.

Se a realidade transforma a representação e se a representação procura reproduzir a realidade, então, a discrepância temporal e espacial entre as representações de homem, racionalidade, sociedade, direito e Estado indicam que a realidade se transformou e que, por isso, as instituições que operam sobre a realidade também precisam ser transformadas, tendo em vista que elas não são naturais, mas artifícios construídos pelos homens, em atenção os valores de seu tempo e espaço.

Navegar à procura de novos horizontes para a Administração Pública brasileira não está isento de perigos, obstáculos, avarias e tempestades. Enquanto alguns cantam burocraticamente o fado saudosista que remete àquilo que já definhou, outros preferem permanecer em alto-mar, apegando-se que as promessas de bonança, como se a calma fosse perene. Por há, há aqueles que miram o horizonte em busca de novas paisagens.

Nessas paisagens, o agente público não seria uma peça substituível da engrenagem burocrática, ele se aproximaria do perfil singular do homem brasileiro. O conhecimento deixaria seu mecanicismo totalitário para primar por aspectos afetivos da existência humana, em sintonia com a cultura brasileira. Contra a perpetuação das desigualdades socioeconômicas nas realidades latino-americanas, a valorização da participação cidadã nas deliberações político-administrativas poderia impedir a monopolização dos meios administrativos de produção e de regulação pelo aparato estatal ou pelo mercado. De conseguinte, o Estado não se confundiria com o distante “castelo kafkaniano” e o direito não teria a pretensão de petrificar a realidade sempre cambiante. As sugestões podem ser taxadas de aporéticas ou utópicas, mas idealizar o futuro já é sinal de que é possível mudar.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Aparecida. **Hannah Arendt e os limites do novo**. Rio de Janeiro: Azougue Editorial, 2004.

ADORNO, Theodor W.; HORKHEIMER, Max. **Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1985.

AGUIAR, Odílio Alves. Política e finitude em Hannah Arendt. In: OLIVEIRA, Manfredo; AGUIAR, Odílio Alves; ANDRADE, Luiz Felipe Netto (orgs.). **Filosofia política contemporânea**. Petrópolis: Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_. O espectador como metáfora do filosofar em Hannah Arendt. In: CORREIA, Adriano (Coord.). **Transpondo o abismo: Hannah Arendt entre a filosofia e a política**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle Social de Serviços Públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. **Guia de gerenciamento no setor público**. Brasília: ENAP, 2001.

ARGÜELLO, Katie Silene Cáceres. **O Ícaro da Modernidade: Direito e Política em Max Weber**. São Paulo: Acadêmica, 1997.

ARENDDT, Hannah. Responsabilidade pessoal sob a ditadura. In: **Responsabilidade e julgamento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre Little Rock. In: **Responsabilidade e julgamento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

\_\_\_\_\_. Auschwitz em julgamento. In: **Responsabilidade e julgamento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

\_\_\_\_\_. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

ASSY, Bethânia. Faces privadas em espaços públicos: por uma ética da responsabilidade. In: ARENDT, Hannah. **Responsabilidade e julgamento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o particular. In: **O Direito Público em Tempos de Crise**: estudos em homenagem a Ruy Rubem Ruschel. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O Princípio de subsidiariedade**: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARZELAY, Michel. **Atravesando la burocracia**: una nueva perspectiva de la administración pública. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BOZEMAN, Barry. Dos conceptos de gestión pública. In: \_\_\_\_\_, **La gestión pública**: su situación actual. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencia.pdf>> Acesso em: 17. jan. 2008.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 4. ed. São Paulo: Papirus, 1994

CASTRO, Dácio Antônio de; BARBOSA, Frederico. **Análise de obra**. Disponível em: < <http://www.angelfire.com/mn/macunaima/>> Acesso em: 17. Jan. 2008.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de Controle Interno**: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

COIMBRA, Pedro J.; TIBÚRCIO, José Arnaldo M. **Geografia**: uma análise do espaço geográfico. 2. ed. São Paulo: Ed. HARBRA, 2002.

COLLIOT-THÉLÈNE, Catherine. **Max Weber e a história**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

COMADIRA, Julio Rodolfo. El Servicio Publico como Titulo Jurídico Exorbitante. **A&C**: Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Ano 3, n.º 11, jan/mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

CORREIA, Adriano. O pensar e a moralidade. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). **Transpondo o abismo: Hannah Arendt entre a filosofia e a política.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

DANIEL, Celso. A gestão local no limiar do novo século: desafios dos governos democráticos e populares no Brasil. In: FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil.** Belo Horizonte, Del Rey, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DREFUSS, René Armand. **Política, poder, estado e força: uma leitura de Weber.** Petrópolis: Vozes, 1993.

DRUCKER, Peter. **Desafios gerenciais para o século XXI.** São Paulo: Thomson, 1999.

DUARTE, André. Hannah Arendt e a modernidade: esquecimento e redescoberta da política. In: CORREIA, Adriano (Coord.). **Transpondo o abismo: Hannah Arendt entre a filosofia e a política.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação: na idade da globalização e da exclusão.** 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

FAORO, Raymundo **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERLIE, Ewan *et al.* **A nova administração pública em ação.** Brasília: ENAP, 1999.

FINGER, Ana Cláudia. O Público e o Privado na Administração Pública. IN: GUIMARAES, Guilherme (Coord.). **Cenários do direito administrativo: estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho.** Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber.** 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FROST-KUMPF, Lee; WECHSLER, Barton. Una metáfora arraigada en una fábula. In: BOZEMAN, Barry (coord.). **La gestión pública: su situación actual.** México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa.** São Paulo: Dialética, 2002.

GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright. Introdução: o homem e sua obra. In: \_\_\_\_\_, **Ensaio de Sociologia**, 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais:** paradigmas clássicos e contemporâneo. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

\_\_\_\_\_. **Conselhos Gestores e participação sócio-política.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando o público através da sociedade:** novas formas de gestão pública e representação social. Brasília: ENAP, 1998.

GROSSI, Paulo. **Mitologias jurídicas da modernidade.** 2. ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

GUILLAUME, Henri et al. **Gestion Publique:** L'État et la performance. Paris: Dalloz, 2002.

HESPANHA, António Manuel. **Cultura jurídica europeia:** síntese de um milênio. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KIKSBERG, Bernardo. **Repensando o Estado para o desenvolvimento social:** superando dogmas e convencionalismos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

KUHN, Thomas S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**, 8. ed. rev. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LAFER, Celso. A política e a condição humana. In: ARENDT, Hannah. **A condição humana.** 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

LYNN JR., Laurence E. La teoría en la gestión pública. In: BOZEMAN, Barry (coord.). **La gestión pública:** su situación actual. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

LÖWY, Michel. **As Aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento**. 6. ed., São Paulo: Cortez, 1998.

MACEDO E CASTRO, João Paulo. Desenvolvimento e tecnologia de controle populacional. In: LIMA, Antonio Carlos de Souza (org.). **Gestar e gerir: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

MAFFESOLI, Michel. **Elogio da razão sensível**. Petrópolis: Vozes, 1998.

MENDOZA, Enrique Cabrero. ¿Gestión pública: La administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz? In: BOZEMAN, Barry (coord.). **La gestión pública: su situación actual**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998

MEURIS, Jacques. **René Magritte**. Madrid: TASCHEN, 1993.

OFFE, Claus. A Democracia Partidária Competitiva e o “Welfare State” Keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

\_\_\_\_\_. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984

OSBORNE, David; PLASTRIK, Peter. **La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno**. Barcelona: Paidós, 1998

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 10. ed. Brasília: MH Comunicação, 1998.

OSÓRIO, Letícia (org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Junior, 2002.

PETER, B. Guy. **La política de la burocracia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

PERRY, James L. La teoría de la gestión pública: ¿Qué es? ¿Qué debería ser? In: BOZEMAN, Barry (coord.). **La gestión pública: su situación actual**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

PRZEWORSKY, Adam. **Estado e Economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RAINEY, Hal G. Perguntas importantes para la investigación. In: BOZEMAN, Barry (coord.). **La gestión pública: su situación actual**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989

\_\_\_\_\_. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática – A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. v. 1, 5. Ed. São Paulo, Cortez: 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública: o direito de reclamação**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. In: **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da Faculdade do Brasil**, jan/ jun 2003.

SELL, Carlos Eduardo. **Sociologia Clássica: Durkheim, Weber e Marx**. 3. ed. Itajaí: UNIVALI, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Brasília: ENAP, 1998.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Brasília: ENAP, 2001.

VIEIRA, José Roberto. Princípio da Legalidade. Princípios Constitucionais e Estado de Direito. In: **Revista de Direito Tributário**, n. 54. São Paulo: Revista dos Tribunais, out./dez. 1990

VILLEY, Michel. **A formação do pensamento jurídico moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

WEBER, Max. Política como Vocação. In: GERTH, Hans; MILLS, C. Wright, **Ensaio de Sociologia**, 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

\_\_\_\_\_. A Ciência como Vocação. In: GERTH, Hans; MILLS, C. Wright, **Ensaio de Sociologia**, 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

\_\_\_\_\_. Burocracia. In: GERTH, Hans H.; MILLS, C. Wright. **Ensaio de Sociologia**, 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

\_\_\_\_\_. O Significado da Disciplina. In: GERTH, Hans; MILLS, C. Wright, **Ensaio de Sociologia**, 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

\_\_\_\_\_. A Sociologia da Autoridade Carismática. In: GERTH, Hans; MILLS, C. Wright, **Ensaio de Sociologia**, 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

\_\_\_\_\_. A Psicologia Social das Religiões Mundiais. In: GERTH, Hans; MILLS, C. Wright, **Ensaio de Sociologia**, 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

\_\_\_\_\_. A “objetividade” do conhecimento nas ciências sociais. In: COHN, Gabriel (org.). **Max Weber**, 6. ed. São Paulo: Ática, 1997.

\_\_\_\_\_. Os três tipos de dominação. In: COHN, Gabriel (org.). **Max Weber**, 6. ed. São Paulo: Ática, 1997.

\_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade**. v. 1, 4. ed. Brasília: Editora UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

WITTGENSTEIN, Ludwig. **Investigações filosóficas**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito**. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.