

---

# A&C

Revista de Direito Administrativo & Constitucional

---



ISSN 1516-3210

# A&C REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

**IPDA**  
Instituto Paranaense  
de Direito Administrativo



© 2010 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andares - Funcionários  
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil  
Tel.: 0800 704 3737  
Internet: [www.editoraforum.com.br](http://www.editoraforum.com.br)  
e-mail: [editoraforum@editoraforum.com.br](mailto:editoraforum@editoraforum.com.br)

Coordenação editorial: Olga M. A. Sousa  
Revisão: Lourdes Nascimento  
Luiz Fernando de Andrada Pacheco  
Patrícia Falcão  
Projeto gráfico e diagramação: Luiz Alberto Pimenta  
Bibliotecário: Ricardo Neto - CRB 2752 - 6ª Região

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Impressa no Brasil / Printed in Brazil  
Distribuída em todo o Território Nacional

A246	A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional. ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
	Trimestral
	ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	ISSN 1516-3210
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342.9

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa especialmente credenciada pelo Ministério da Educação - Portaria nº 2.012/06), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta revista está indexada em:

- Base RVBI (Catálogo do Senado)
- Library of Congress (Biblioteca do Senado dos EUA)
- Ulrich's Periodicals Directory

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Diretor-Geral  
Romeu Felipe Bacellar Filho  
Diretor Editorial  
Paulo Roberto Ferreira Motta  
Editora Acadêmica Responsável  
Ana Cláudia Finger  
Secretário Editorial Executivo  
Daniel Wunder Hachem  
Conselho Diretivo  
Adriana da Costa Ricardo Schier  
Edgar Chiuratto Guimarães  
Célio Heitor Guimarães

Conselho Editorial  
Adilson Abreu Dallari (PUC/SP)  
Alice Gonzalez Borges (UFBA)  
Carlos Ari Sundfeld (PUC/SP)  
Carlos Ayres Britto (UFSE)  
Carlos Delpiazzi (Universidad de La República – Uruguai)  
Cármén Lúcia Antunes Rocha (PUC/MG)  
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC/SP)  
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)  
Clovis Beznos (PUC/SP)  
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile – Chile)  
Eros Roberto Grau (USP)  
Guillermo Andrés Muñoz (in memoriam)  
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)  
Jorge Luís Salomoni (in memoriam)  
José Carlos Abraão (UEL)  
José Eduardo Martins Cardoso (PUC/SP)  
José Luís Said (Universidad de Buenos Aires – Argentina)  
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz – Bolívia)  
Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)  
Juarez Freitas (UFRGS)  
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)  
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)  
Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional de Asunción – Paraguai)  
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)  
Marçal Justen Filho (UFPR)  
Marcelo Figueiredo (PUC/SP)  
Márcio Cammarosano (PUC/SP)  
Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)  
Nelson Figueiredo (UFG)  
Odilon Borges Junior (UFES)  
Pascual Caiella (Universidad de La Plata – Argentina)  
Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)  
Paulo Henrique Blasi (UFSC)  
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)  
Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)  
Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)  
Rogério Gesta Leal (UNISC)  
Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional de Chile – Chile)  
Sérgio Ferraz (PUC/RJ)  
Valmir Pontes Filho (UFCE)  
Weida Zancaner (PUC/SP)  
Yara Stroppa (PUC/SP)

Conselho Consultivo  
Prof. Dr. Antonello Tarzia (Università Commerciale Luigi Bocconi – Itália)  
Profa. Dra. Cristiana Fortini (UFMG – MG)  
Prof. Dr. Eduardo Biacchi Gomes (UniBrasil – PR)  
Prof. Dr. Eduardo Talamini (UFPR – PR)  
Prof. Dr. Emerson Gabardo (PUC/PR)  
Prof. Dr. Fabrício Macedo Motta (UFG – GO)  
Prof. Dr. Fernando Vernalha Guimarães (Unicuritiba – PR)  
Prof. Dr. Gustavo Henrique Justino de Oliveira (USP – SP)  
Prof. Dr. Isaac Damsky (Universidad de Buenos Aires – Argentina)  
Prof. Dr. José Pernas García (Universidad de La Coruña – Espanha)  
Prof. Dr. Mário Aroso de Almeida (Universidade Católica de Lisboa – Portugal)  
Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier (UniBrasil – PR)  
Prof. Dr. Paulo Roberto Ferreira Motta (UTP – PR)  
Profa. Dra. Raquel Dias da Silveira (Faculdades Dom Bosco – PR)  
Profa. Dra. Tatyana Scheila Friedrich (UFPR – PR)  
Prof. Dr. Ubirajara Costódio Filho (Unicuritiba – PR)  
Profa. Dra. Vanice Lírio do Valle (Universidade Estácio de Sá – RJ)

# Gestão pública e a realidade latino-americana

---

Daniel Wunder Hachem

Mestrando em Direito do Estado na UFPR. Professor de Direito Administrativo e Direito Constitucional da UniBrasil. Coordenador do Curso de Especialização em Direito Administrativo do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Secretário Editorial Executivo da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Advogado militante.

Resumo: O presente artigo tem como objeto a análise das origens da noção de gestão pública, de seus significados, objetivos, correntes e perspectivas teóricas. Busca-se, ainda, responder a duas indagações: (i) se é possível a transposição automática da lógica da gestão privada ao espaço público; e (ii) se a ideia de gestão pública é compatível com a realidade latino-americana. Conclui-se no sentido de que a gestão pública, seja em qual modelo de Estado for, deverá vincular-se aos ditames constitucionais e aos direitos fundamentais do cidadão.

Palavras-chave: Gestão pública. Racionalidade privada. Espaço público. América Latina. Realidade latino-americana.

Sumário: 1 Introdução – 2 Origens da noção de gestão pública – 3 Significado(s) e objetivos da gestão pública – 4 Correntes e perspectivas teóricas da gestão pública: é possível a transposição da lógica da gestão privada ao espaço público? – 5 A ideia de gestão pública é compatível com a realidade latino-americana? – 6 Conclusão: a vinculação da gestão pública à pauta constitucional e aos direitos fundamentais – Referências

## 1 Introdução

Durante as décadas de oitenta e noventa, diversos países empreenderam drásticas reformas no setor público, transformando muitas vezes de forma profunda o funcionamento das estruturas administrativas do Estado. O fenômeno, referido em alguns países como “reforma do Estado”, é frequentemente denominado de Public Management Reform, por influência norte-americana, designando genericamente as mudanças nas estruturas e nos procedimentos administrativos pretensamente destinados a melhorar o seu funcionamento.<sup>1</sup>

Nesse contexto, timbrado pela necessidade de diminuição da dívida pública, redução dos custos de funcionamento do Estado e busca pela eficiência na prestação de serviços públicos, passa-se a empregar com certa recorrência o termo gestão pública, surgido nos Estados Unidos sob a alcunha Public Management, como uma categoria voltada à aplicação

---

<sup>1</sup> GUILLAUME, Henri; DUREAU, Guillaume; SILVENT, Franck. *Gestion publique: L'État et la performance*. Paris: Presses des sciences Po/Dalloz, 2002. p. 23.

de ferramentas da gestão empresarial no âmbito público, com vistas ao incremento da eficiência e da eficácia das políticas públicas.

No entanto, a expressão comporta uma série de significados peculiares, inexistindo um consenso teórico em relação à aceção da locução gestão pública, fato que suscita uma série de dúvidas em torno da sua aplicação. Qual é o sentido que se pode atribuir ao termo gestão pública? Trata-se da transposição automática dos métodos e instrumentos da gestão empresarial à esfera pública? Há peculiaridades que a diferenciam da gestão privada? Cuidando-se de um conceito formulado na conjuntura dos Estados Unidos, é possível aplicá-lo à realidade latino-americana?

Essas são algumas das indagações que o presente ensaio pretende problematizar, e, em certa medida, responder. Para tanto, será perfilhada a seguinte trilha: (i) inicialmente, serão identificadas as origens da noção de gestão pública, através da análise da conjuntura que deu ensejo à sua formação; (ii) em um segundo momento, tentar-se-á perquirir alguns dos possíveis significados e objetivos da gestão pública; (iii) em seguida, serão analisadas as principais correntes e perspectivas teóricas da gestão pública, investigando a possibilidade de trasladação automática dos mecanismos de gestão privada ao setor público; (iv) finalmente, será questionada e analisada a possibilidade de aplicação da noção de gestão pública à realidade latino-americana.

## 2 Origens da noção de gestão pública

A transformação das feições do Estado, notadamente com a passagem do Estado Liberal ao Estado Social, suscitou a necessidade de rever a forma de compreensão das atividades da Administração Pública. No modelo liberal, a concepção de Estado gravitava em torno de um aparato voltado exclusivamente à garantia da ordem pública, mediante uma posição não interventora nas relações interprivadas, em que a Administração limitava-se a agir nas exclusivas hipóteses previstas objetivamente na lei. Bastava então a análise do programa legislativo para se compreender quase que integralmente o espectro de atuação do Estado, eis que esta se restringia às situações legalmente estabelecidas.<sup>2</sup>

Tratava-se de uma sistemática absolutamente justificável, cujo escopo era afastar-se das práticas arbitrárias e personalistas do modelo

<sup>2</sup> CABRERO MENDOZA, Enrique. Estudio introductorio. In: BOZEMAN, Barry (Coord.). La gestión pública: su situación actual. México: Fondo de Cultura Económica, 2000. p. 19.

anterior, próprias do Estado absolutista. A organização burocrática da Administração Pública surge então como forma de assegurar a previsibilidade e a calculabilidade da atividade estatal, por meio de uma estrutura impessoal e estreitamente afivelada aos procedimentos legais, fundada na especialização das funções administrativas e no estabelecimento de atribuições extremamente objetivas.<sup>3</sup> Esse arquétipo legal-burocrático retrata um modelo de gestão alicerçado em um aparelhamento estatal composto por diversos órgãos dispostos em uma estrutura rigidamente definida.<sup>4</sup>

Ocorre que no período entreguerras, mormente após a Segunda Guerra Mundial, ampliou-se a esfera de atuação dos Estados no mundo ocidental, outorgando-se à Administração a tarefa de assegurar bens jurídicos básicos à população, tais como educação, saúde e moradia. Nessa conjuntura, o atendimento às necessidades essenciais da coletividade passa a exigir uma estrutura administrativa e uma ação governamental mais ampla, isto é, apta a satisfazer as demandas sociais.<sup>5</sup>

Na segunda metade do século XX, os aportes tradicionais empregados para a explicação e o desenvolvimento das atividades administrativas — fundados na integral regulamentação legislativa dos procedimentos administrativos, com fulcro na teoria da burocracia weberiana — vai se tornando insuficiente para a compreensão da atuação estatal,<sup>6</sup> em razão da complexidade do fenômeno de alargamento na intervenção do Estado nos mais variados setores. O crescimento da máquina administrativa para corresponder às novas funções do Estado acaba por ensejar, muitas vezes, um descompasso entre os comportamentos estaticamente fixados nas normas jurídicas, e a dinamicidade que se passa a exigir da ação governamental.<sup>7</sup>

Opera-se então uma série de reformas administrativas, levadas a efeito nos mais diversos Estados capitalistas do globo, tendo praticamente todas elas como bandeira a consecução de uma Administração Pública mais eficaz, menos custosa e que se preocupe mais com o cidadão.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> WEBER, Max. *Ensaio de sociologia política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1963. p. 250.

<sup>4</sup> SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Administração Pública: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais*. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). *Cenários do Direito Administrativo: estudos em homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 26.

<sup>5</sup> CABRERO MENDOZA, op. cit., p. 19.

<sup>6</sup> SCHIER, op. cit., p. 42.

<sup>7</sup> CABRERO MENDOZA, op. cit., p. 20.

<sup>8</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Reforma administrativa y nuevas políticas públicas*. Caracas: Sherwood, 2005. p. 5.

Tais processos de modernização do aparato administrativo, em que pese suas variações e peculiaridades nos diversos países, comungam de pelo menos três traços comuns: (a) redução da dívida pública e contenção de despesas para a diminuição do custo de funcionamento do Estado; (b) melhora da qualidade dos serviços públicos e da eficácia das políticas públicas; e (c) aumento da transparência da atuação administrativa e reforço do controle democrático da gestão pública.<sup>9</sup>

Nada obstante a ressonante profusão provocada pela onda transformadora da década de noventa, o tema da reforma da Administração Pública não é uma novidade. Pelo contrário, cuida-se de questão que acompanhará perenemente a sua existência, constituindo um trabalho contínuo e permanente. Isso porque, em todos os momentos da história haverá a necessidade de adequação do aparato estatal às necessidades coletivas dos cidadãos, e, notadamente, à criação de melhores condições de vida que lhes permita o desenvolvimento de sua personalidade e o exercício das liberdades.<sup>10</sup> A grande questão que se coloca, no entanto, é em que medida cada reforma administrativa está efetivamente atenta às aspirações sociais, as quais devem constituir, inexoravelmente, o norte de qualquer transformação da máquina estatal.

De toda sorte, é esse cenário deflagrado nos fins dos anos setenta e início dos anos oitenta, eclodindo definitivamente na década de noventa, que torna propício o surgimento das chamadas gestão e gerência pública, cujo advento consiste em uma tentativa de traçar uma nova lógica à atividade do Poder Público. De acordo com Barry Bozeman, a gestão pública como campo de estudo tem a sua gênese nos Estados Unidos, entre as décadas de setenta e oitenta, em duas instituições muito distintas: as escolas comerciais e as escolas de políticas públicas<sup>11</sup> (cujas concepções, como se verá adiante, comportam consideráveis distinções). A racionalidade da Public Management parte do pressuposto de que um bom governo “será aquele em que o conjunto de redes de dependência funcione bem; é dizer, com eficiência no exercício dos fundos públicos, com eficácia

<sup>9</sup> GUILLAUME, Henri; DUREAU, Guillaume; SILVENT, Franck. *Gestion publique: L'État et la performance*. Paris: Presses des sciences Po/Dalloz, 2002. p. 26-27.

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas*. Madrid: Thomson Aranzadi, 2006. p. 17.

<sup>11</sup> BOZEMAN, Barry. *Introducción: dos conceptos de gestión pública*. In: BOZEMAN, Barry (Coord.). *La gestión pública: su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000. p. 37. No mesmo sentido: GUNN, Lewis. *Perspectivas en gestión pública*. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan (Org.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996. p. 42.

na interação com agentes e agências externos, e com legitimidade na prestação do bem ou serviço que produz”.<sup>12</sup>

Numa das obras pioneiras acerca da temática, James Perry e Kenneth Kraemer assinalam que “o termo ‘gestão pública’ representa uma nova aproximação que cresceu de forma natural a partir da debilidade de outras filosofias educativas dominantes. A gestão pública é uma fusão da orientação normativa da Administração Pública tradicional e da orientação instrumental da gestão em sentido genérico”.<sup>13</sup> A dificuldade repousa sobre os limites conceituais e significativos da fusão que deu origem a essa construção.

### 3 Significado(s) e objetivos da gestão pública

É assente na doutrina especializada o reconhecimento de que inexistiu um “acordo intelectual” sobre o que vem a ser a gestão pública,<sup>14</sup> traduzindo-se em locução plurissignificativa que agasalha variadas acepções. Uma de suas ambiguidades engendra a seguinte dúvida: o termo designa apenas o campo de atividade dos responsáveis políticos e administrativos, ou, numa óptica mais técnica, a transposição de ferramentas clássicas da gestão empresarial à esfera administrativa?<sup>15</sup>

Em função da vagueza de sentido — e, principalmente, de consenso teórico quanto ao seu significado — da expressão gestão pública,<sup>16</sup> a tentativa de defini-la leva alguns autores, inspirados em Mason Haire, a referir-se à fábula dos cinco cegos do Hindustão, que tiveram seu caminho bloqueado por um elefante. Cada um, apalpando uma parte diferente do animal, descrevia o que estava vendo com interpretações muito diferentes. Como cada qual jurava que era o único conhecedor da verdadeira descrição do obstáculo com que se haviam deparado, não houve entre eles um acordo intersubjetivo sobre a sua real natureza. O

<sup>12</sup> CABRERO MENDOZA, op. cit., p. 23.

<sup>13</sup> PERRY; James L; KRAEMER, Kenneth L. (Ed.). *Public Management: Public and Private Perspectives*. California: Mayfield Publishing Co., 1983. p. x.

<sup>14</sup> BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan. Introducción. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan (Org.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996. p. 10.

<sup>15</sup> O questionamento é levantado por GUILLAUME; DUREAU; SILVENT, op. cit., p. 24.

<sup>16</sup> Fala-se, ainda, em “gestão dos assuntos públicos”: “La expresión ‘gestión de los asuntos Públicos’ encierra un concepto complejo. En el sentido en que se emplea en las presentes «orientaciones», que corresponde a una definición del Banco Mundial designa el ejercicio del poder político, así como de un control en el marco de la administración de los recursos de la sociedad con miras al desarrollo económico y social” (ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO. *El desarrollo participativo y la buena gestión de los asuntos públicos*. Documentos INAP, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, n. 10, p. 23, dic. 1996).



mesmo se poderia dizer em relação aos teóricos e estudiosos da gestão pública,<sup>17</sup> dada a multiplicidade de significações que se atribui ao termo.<sup>18</sup>

Exsurge ainda a dúvida apresentada pela existência de dois termos distintos: gestão pública e gerência pública. Tal distinção revela-se como uma questão semântica, tendo como origem, conforme acima referido, o termo Public Management nos Estados Unidos. A locução é traduzida como *gestion publique* ou *management public* (francês), *gestión pública* ou *gerencia pública* (espanhol), *gestão pública* ou *gerência pública* (português), de sorte que os termos, grande parte das vezes, são manejados indistintamente. Há, no entanto, duas correntes diferenciadas, que serão retomadas no tópico a seguir: o chamado enfoque “P” — que surge nas escolas de políticas públicas, e é compreendido como o manejo diretivo das políticas — corresponderia ao termo *gestão pública*, ao passo que o denominado enfoque “B” — nascido com as escolas de negócios, que intenta empregar os conceitos básicos da administração de empresas na esfera pública — estaria relacionado à terminologia *gerência pública*.<sup>19</sup>

Em relação ao significado da noção de gestão pública, comparando-a com a gestão privada, Lewis Gunn identifica duas orientações que se entrelaçam e revelam o seu sentido: uma orientação normativa, segundo a qual a gestão pública incorpora uma preocupação elevada por temas como a democracia, a responsabilidade e a igualdade, valores mais relevantes no âmbito público do que no setor empresarial, e uma orientação instrumental, a qual se traduz na aceitação de que a esfera pública compartilha com o setor privado a necessidade de alcançar seus objetivos da forma mais econômica e eficaz possível, mediante planejamento estratégico, estrutura administrativa adequada, pessoal motivado, técnicas idôneas para controlar recursos financeiros, humanos, materiais, etc.<sup>20</sup>

É possível, assim, afirmar que o objetivo primordial da gestão pública é compreender como as instituições públicas podem atender às atribuições que lhe são inerentes, de forma eficaz, eficiente, transparente e

<sup>17</sup> 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, 2000. p. 56.

<sup>18</sup> “La confusión procede también del hecho de que el management o, si se quiere, las ciencias de la gestión, lejos de responder a un paradigma bien establecido, se expresa en contenidos y formas muy plurales, a veces contradictorios” (PRATS CATALÀ, Joan. *Derecho y management en las Administraciones Públicas*. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan (Org.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996. p. 183.

<sup>19</sup> CABRERO MENDOZA, op. cit., p. 23.

<sup>20</sup> GUNN, Lewis. *Perspectivas en gestión pública*. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan (Org.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996. p. 43.

responsável, através de conhecimentos, ferramentas e técnicas específicas para uma gestão executiva efetiva,<sup>21</sup> muitas vezes extraídos da comparação com as atividades de gestão privada. A teoria da gestão pública guardaria, então, a seguinte relação com a atividade administrativa: assim como um médico que, no processo de cura de um paciente, realiza um diagnóstico, um tratamento, a observação dos efeitos do tratamento e, conforme o resultado, o encerramento do tratamento ou o início de um novo diagnóstico, o administrador público identifica os aspectos relevantes da situação enfrentada, fixa um modelo de relação de causa e efeito, estabelece um rol de atuações apropriadas para encarar o problema e as aplica.<sup>22</sup>

Vale observar que a noção de gestão pública ostenta, para significativa parcela da doutrina que sustenta essa nova tendência, a pretensão de substituir a própria ideia de “administração pública”. Tradicionalmente, era esta última expressão a utilizada para refletir o âmbito de conhecimento e investigação que tem por objeto a análise das instituições públicas e a sua estrutura de funcionamento. No entanto, nessa onda deflagrada a partir dos anos setenta, proliferam-se estudos que, muito embora se preocupassem com as Administrações Públicas (dimensão estática), enfatizam muito mais os seus programas de atuação (dimensão dinâmica), englobando seus aspectos políticos e técnicos: o enfoque das chamadas políticas públicas.<sup>23</sup>

Poder-se-ia dizer, nessa linha, que a escola da “ciência da administração” possuía maior interesse no âmbito mais administrativo da dicotomia “política-administração”, ao passo que a escola das “políticas públicas” dirige seu foco de análise aos aspectos mais políticos da ação governamental. O âmbito de atuação dos chamados “gestores públicos” — agentes dotados de poder de decisão, imbuídos de um alto grau de responsabilidade em relação às políticas que gestionam — ficaria na fronteira entre a política e a administração pública.<sup>24</sup> Tal terreno fronteiriço demandaria um campo de estudo autônomo, apto a responder às dificuldades e desafios inerentes a essa atividade.

<sup>21</sup> PERRY; KRAEMER (Ed.), op. cit., p. xi.

<sup>22</sup> PERRY, James L. La teoría de la gestión pública: ¿Qué és?: ¿ Qué debería ser? In: BOZEMAN, Barry (Coord.). La gestión pública: su situación actual. México: Fondo de Cultura Económica, 2000. p. 54.

<sup>23</sup> BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan. Introducción. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan (Org.). Lecturas de gestión pública. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996. p. 9.

<sup>24</sup> BRUGUÉ; SUBIRATS, op. cit., p. 9-10.

Cumpre, diante de tais ilações, apresentar a reflexão acerca das possíveis distinções entre administrar e gestionar, segundo as perspectivas desses autores. Administrar, no sentido clássico, seria a atividade caracterizada pelo exercício de autoridade em uma estrutura organizativa hierarquizada, formada por funcionários neutros e anônimos, em uma lógica burocrática weberiana, consistente em um conjunto de atos mecânicos exclusivamente técnicos, desligados de uma dimensão política, aptos a realizar tarefas absolutamente objetivas.<sup>25</sup>

Gestionar, por sua vez, consubstanciaria atividade diversa, marcada pela capacidade de promover uma inovação sistemática do saber, dele retirando o máximo rendimento na sua aplicação à produção. Significa empregar o conhecimento como instrumento para facilitar uma melhora contínua, influenciando sobre um sistema complexo, que abandona a forma piramidal das tradicionais hierarquias para transformar-se em uma “rede composta por atores e organizações múltiplas”.<sup>26</sup> A gestão, em outras palavras, poderia ser explicada como a forma de atuação próxima do mundo da política, pautada na definição prévia de objetivos, na autonomia para a tomada de decisões, na liberdade para a resolução dos problemas e na maior possibilidade de escolha entre diversas alternativas.<sup>27</sup>

Dentro desse contexto, timbrado pela busca de métodos voltados ao alcance da eficiência e da eficácia da atuação pública, fala-se na França de um “sistema de gestão do desempenho” (*système de gestion de la performance*), fundado em valores como produtividade, responsabilidade, transparência e obrigação de prestar contas.<sup>28</sup>

As funções de tal sistema compreenderiam, dentre outras: (i) a explicitação dos objetivos das políticas públicas empreendidas pela Administração e a identificação das estruturas administrativas responsáveis pela sua realização; (ii) a definição de padrões de desempenho a serem cumpridos, que reflitam um compromisso com a concretização desses objetivos e com os meios e recursos a eles destinados; (iii) a medida dos resultados obtidos e seu reporting; (iv) a concessão de benefícios aos funcionários em troca de seus compromissos com os resultados (contratos de desempenho); (v) a utilização dos dados de desempenho nas decisões de alocação de recursos, e a elaboração de orçamentos voltados

<sup>25</sup> BRUGUÉ; SUBIRATS, op. cit., p. 10-13.

<sup>26</sup> BRUGUÉ; SUBIRATS, op. cit.

<sup>27</sup> BRUGUÉ; SUBIRATS, op. cit., p. 14.

<sup>28</sup> GUILLAUME; DUREAU; SILVENT, op. cit., p. 224.

aos resultados; (vi) mecanismos de auditoria e avaliação das atividades, e controle a posteriori das estruturas administrativas.<sup>29</sup>

Os autores que defendem a aplicação desse modelo à Administração Pública identificam ao menos duas ordens de críticas que se costuma endereçar a tal racionalidade. Uma, de cunho ideológico, segundo a qual esse sistema consiste no último baluarte do pensamento liberal, uma vez que a transposição de instrumentos próprios da gestão privada ao setor público teria por objetivo questionar a eficácia e a eficiência dos serviços públicos. A outra seria a impossibilidade de se medir os resultados e os custos da ação pública.<sup>30</sup>

A doutrina inclinada à adoção do “sistema de gestão do desempenho” (*système de gestion de la performance*) — como é caso de Henri Guillaume, Guillaume Dureau e Franck Silvent — nega procedência a tais censuras, afirmando serem incontestáveis os avanços levados a efeito pela reforma administrativa operada nos diversos países europeus, tais como a profunda transformação das responsabilidades dos gestores públicos, a transparência nas atividades públicas e o controle democrático exercido pelos cidadãos, a difusão de uma cultura gerencial a todos os escalões da administração e o melhor alinhamento das políticas públicas.<sup>31</sup>

Há inclusive quem sustente que a racionalização da gestão pública (e a participação dos cidadãos nessa atividade) como método de exercício do poder político constitui o novo critério de legitimação da Administração Pública. Isto é: se nos quadros do Estado de Direito a Administração Pública legitimava-se inicialmente pela fonte do seu poder (*puissance publique*), conforme sustentavam Barthélémy e Laferrière, e num segundo momento pela finalidade do seu poder (*service public*), na esteira de Duguit e Jèze, contemporaneamente a legitimidade da atuação administrativa teria como fonte os métodos de exercício do poder: a gestão pública, devendo cada vez mais legitimar-se pelos métodos por ela empregados.<sup>32</sup>

A noção de gestão pública não se apresentaria unicamente como um simples ornamento tecnocrático da tradicional legitimidade das instituições públicas, mas sim como um novo fator de legitimidade da

<sup>29</sup> GUILLAUME; DUREAU; SILVENT, op. cit., p. 20.

<sup>30</sup> GUILLAUME; DUREAU; SILVENT, op. cit., p. 21.

<sup>31</sup> GUILLAUME; DUREAU; SILVENT, op. cit.

<sup>32</sup> LAUFER, Romain; BURLAUD, Alain. *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Trad. José Luis Marcos Martín. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. p. 49

atuação estatal representado por valores como eficácia e eficiência,<sup>33</sup> já reconhecidos nos diversos ordenamentos constitucionais hodiernos.<sup>34</sup>

A Administração Pública vê-se, então, obrigada a demonstrar que a forma por meio da qual administra os seus fundos é racional. Em outras palavras, deve a Administração indicar que, de um lado, estabelece metas explícitas a serem cumpridas, através de um planejamento, e, de outro, que é capaz de organizar racionalmente os meios utilizados para alcançar essas metas.<sup>35</sup> A adequação do planejamento orçamentário e a sua fiscalização, através de instrumentos como a Lei de Responsabilidade Fiscal,<sup>36</sup> por exemplo, são maneiras de se exigir da Administração uma gestão pública mais eficiente.

A relevância da temática avulta, portanto, ao se reconhecer que a legitimação da Administração Pública contemporânea dependerá da sua capacidade de satisfazer as novas demandas sociais, o que conduz à inevitável priorização da adequada e efetiva prestação de bens e serviços aos cidadãos, vinculada ao respeito à legalidade e ao serviço objetivo ao interesse público.<sup>37</sup>

#### 4 Correntes e perspectivas teóricas da gestão pública: é possível a transposição da lógica da gestão privada ao espaço público?

Além de não haver um consenso doutrinário sobre o seu significado, a doutrina especializada na temática da gestão pública reconhece o déficit teórico da matéria, que se reflete na ausência de matices teóricos consolidados para a disciplina.<sup>38</sup> Não é, portanto, uma disciplina academicamente concretizada, pois carece de um corpo teórico sólido e bem definido.<sup>39</sup> Afirma-se que as carências teóricas justificam-se pela natureza da sua origem, cuja dinamicidade e celeridade levou à necessidade de se desenvolver na prática as nuances da gestão pública, através de análises de experiências de gestão e estudos de casos, relegando-se a

<sup>33</sup> Sobre o princípio constitucional da eficiência administrativa no direito brasileiro, ver, por todos: GABARDO, Emerson. Princípio constitucional da eficiência administrativa. São Paulo: Dialética, 2002.

<sup>34</sup> PRATS CATALÀ, Joan. Derecho y management en las Administraciones Públicas. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan (Org.). Lecturas de gestión pública. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996. p. 183.

<sup>35</sup> LAUFER; BURLAUD, op. cit., p. 50.

<sup>36</sup> Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, ver CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). Lei de Responsabilidade Fiscal: Ensaio em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar nº 101/00. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

<sup>37</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Reforma administrativa y nuevas políticas públicas. Caracas: Sherwood, 2005. p. 5.

<sup>38</sup> Nesse sentido: CABRERO MENDOZA, op. cit., p. 25; BRUGUÉ; SUBIRATS, op. cit., p. 17; BOZEMAN, op. cit., p. 37.

<sup>39</sup> BRUGUÉ; SUBIRATS, op. cit., p. 17.

um segundo plano a elaboração de conceitos e categorias para a interpretação dessa realidade.

Identifica-se na seara da gestão pública, nesse sentido, um campo do conhecimento mais intuitivo, empírico e descritivo do que efetivamente científico, de modo que os estudos a ele relacionados caracterizam-se pela ausência de sistematização e reduzida investigação teórica.<sup>40</sup> Parece, contudo, que de nada adianta a construção de excelentes teorias sobre gestão pública e boa administração, se elas não forem bem aplicadas. Como ressalta Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, a melhor teoria sobre essa matéria é um bom governante em ação; de resto, são apenas abstrações, que só terão alguma utilidade se os dirigentes das instituições públicas, ao aplicá-las, o façam com vistas aos cidadãos que elas devem atender.<sup>41</sup>

De qualquer modo, ainda que inexista uma sistematização consolidada e unívoca apta a revelar uma teoria da gestão pública, pode-se ao menos identificar algumas correntes e perspectivas teóricas que merecem ser explicitadas, para uma adequada compreensão da temática.

Barry Bozeman registra o desenvolvimento originário de duas concepções de gestão pública, oriundas de perspectivas contemporâneas, porém distintas e rivais: a versão da escola das políticas públicas (enfoque P) e a versão da escola comercial (enfoque B).<sup>42</sup>

Segundo o autor, as escolas de comércio nos anos setenta deixaram de ser escolas de administração de empresas para serem escolas de gestão, sob a justificativa de conferir maior enfoque às estratégias e políticas empresariais, em oposição ao prisma anterior, dirigido primordialmente à mecânica e aos processos de administração interna. Logo após, as escolas de política e administração pública passaram a seguir tendências semelhantes, com maior atenção à estratégia e às políticas de governo. Tratava-se de corresponder às demandas daquele período, que exigiam uma abordagem da administração pública voltada para a política e para a economia.<sup>43</sup>

Passa-se então, nas escolas de políticas públicas (enfoque P), a falar em gestão pública, enfocando-se a chamada “gestão das políticas de alto nível” — tendo como objeto não mais a administração cotidiana dos negócios

<sup>40</sup> CABRERO MENDOZA, op. cit., p. 25.

<sup>41</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas*. Madrid: Thomson Aranzadi, 2006. p. 11.

<sup>42</sup> BOZEMAN, op. cit., p. 37-38.

<sup>43</sup> BOZEMAN, op. cit., p. 38.

públicos, mas principalmente a função do administrador nas políticas de alto nível. Por sua vez, o enfoque B — produto das reflexões originadas pelas escolas de comércio — baseia-se na premissa de que os métodos de gestão podem ser aplicados com poucas distinções nas esferas pública ou privada, sem acentuar as diferenças próprias de cada uma dessas searas.<sup>44</sup>

Reside aí uma questão de fundo, que reclama atenção e análise pormenorizada: é possível (ou desejável) a transposição da racionalidade da gestão privada à gestão pública? Há diferenças substanciais entre ambas ou é possível se falar simplesmente em gestão, como categoria genérica aplicável às duas esferas, pública e privada? Existem peculiaridades que marcam cada uma delas, e, em caso afirmativo, quais são elas?

Conforme a corrente adotada, a resposta a tais indagações irá variar, de sorte que se pode identificar um espectro de posicionamentos distintos, que vai desde a afirmação de que só há a ideia de gestão genérica, sendo a gestão pública apenas uma forma menos eficiente de gestão empresarial, até o reconhecimento de uma especificidade autêntica da gestão pública, que a diferencia radicalmente da gestão privada.<sup>45</sup>

Essa escala de diferentes posições é sistematizada de forma clara por Lewis Gunn, no ensaio intitulado *Perspectivas en gestión pública*, em seis entendimentos distintos, a saber: (a) a administração pública é única; (b) a gestão pública e a empresarial se parecem, ainda que em aspectos pouco importantes; (c) a gestão pública representa um paradigma integrador das noções de administração pública e gestão empresarial; (d) existe divergência entre a gestão pública e a empresarial; (e) a gestão é um termo genérico; (f) a gestão pública não é nada mais do que uma forma pouco eficiente de gestão empresarial.<sup>46</sup>

Como se vê, existe uma ilusão, presente “na cabeça de alguns políticos e administradores que seguem impropriamente crendo que o management é um repertório de técnicas de gestão perfeitamente intercabiáveis entre a empresa e as Administraciones Públicas”.<sup>47</sup> Todavia, em que pesem as posições divergentes, parece evidente a impossibilidade

<sup>44</sup> BOZEMAN, idem, p. 39-40.

<sup>45</sup> BRUGUÉ; SUBIRATS, op. cit., p. 15.

<sup>46</sup> GUNN, Lewis. *Perspectivas en gestión pública*. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan (Org.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996. p. 46.

<sup>47</sup> PRATS CATALÀ, Joan. *Derecho y management en las Administraciones Públicas*. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan (Org.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996. p. 184.

de se transpor automaticamente mecanismos de gestão privada à Administração Pública, visto que ambos os universos repousam sobre lógicas diferentes.

Se uma empresa privada atua sob a racionalidade do contrato, da autonomia privada, do acordo de vontades, a Administração Pública, diferentemente, atua afivelada aos ditames legais, oferecendo muitas vezes prestações sem contrapartida, ao passo que, ao mesmo tempo, impõe obrigações unilaterais.<sup>48</sup> Enquanto a empresa privada objetiva o lucro, a Administração Pública tem por dever inescusável o atendimento do interesse público e das necessidades sociais. Logo, a posição que ora se defende é a de que assiste razão àqueles que asseveram a especificidade de gestão pública, a qual se distingue radicalmente da lógica própria da gestão empresarial, por uma vasta gama de motivos, a seguir explicitados.

Quim Brugué e Joan Subirats assinalam que impende reconhecer a existência de uma gestão genuinamente pública, visto que o setor público ostenta problemas específicos, como a ineficiência, gastos excessivos, reduzida capacidade de resposta organizativa. Entretanto, destacam que, para a compreensão da crise enfrentada pelo setor público, mais relevante do que tais disfuncionalidades é compreender a perda de valores e objetivos da esfera pública, bem como a crise do próprio conceito de “público”.<sup>49</sup>

Outros autores, como John Stewart e Stewart Ranson, enumeram o seguinte rol de aspectos distintivos da gestão nas searas público e privada: (i) gestão estratégica; (ii) o marketing e os clientes; (iii) o processo orçamentário; (iv) pressões, protestos e demandas públicas; (v) o processo político,<sup>50</sup> apenas para citar alguns dos caracteres diferenciadores, específicos de um ou outro setor.

A gestão pública, a toda evidência, peculiariza-se de forma inobje-tável, uma vez que diferentemente da gestão privada ela incorpora a expressão de valores que não são meramente instrumentais, voltados ao lucro, mas sim de valores políticos e sociais que estão subjacentes à atividade do Estado. O administrador público — distintamente do gestor privado — não se reduz apenas ao dever de buscar cumprir da melhor forma as suas atividades: a ele incumbe, ainda, a árdua missão

<sup>48</sup> MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. 8. ed. Paris: PUF, 2009. p. 20.

<sup>49</sup> BRUGUÉ; SUBIRATS, op. cit., p. 15.

<sup>50</sup> STEWART, John; RANSON, Stewart. *La gestión en el ámbito público*. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan (Org.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996. p. 60-63.



de conciliar uma série de interesses sociais antagônicos<sup>51</sup> que devem ser levados em conta na sua atuação, o que muitas vezes pode implicar um necessário afastamento da escolha mais vantajosa economicamente.

É evidente, por outro lado, que a Administração Pública deve preocupar-se com os meios utilizados, prezando pela racionalidade dos recursos públicos. No entanto, a complexidade da gestão pública consiste justamente nesse dever de, simultaneamente, ser instrumental (atentar-se à redução de gastos, à racionalização na alocação de recursos, à escolha dos meios mais eficientes) e orientar-se a partir dos valores sociais, conciliando posições individuais muitas vezes divergentes.<sup>52</sup> Deve haver, pois, a preocupação com os instrumentos, desde que eles sejam aptos a harmonizar as notas entoadas pelos diversos valores sociais. O que se espera dos dirigentes das instituições públicas é que eles saibam reger a orquestra de modo que a música por ela tocada soe de maneira harmônica.<sup>53</sup>

A aplicação cega das ferramentas de gestão empresarial no âmbito público não configura apenas um anacronismo, dadas as especificidades próprias do espaço público, como também provoca um “empobrecimento da gestão pública”.<sup>54</sup> Isso não significa, logicamente, que a gestão no âmbito público não possa apreender alguns elementos da gestão privada que lhe sejam úteis. O que nesta oportunidade se afirma é a impossibilidade de transferir um modelo de gestão, vale dizer, os seus objetivos, condições de exercício e atividades próprias do setor privado.<sup>55</sup>

Sendo assim, pode-se inferir que se trata de uma “ilusão infundada”<sup>56</sup> a ideia de que o management empresarial privado possa ser transposto mecanicamente às Administrações Públicas.

## 5 A ideia de gestão pública é compatível com a realidade latino-americana?

Observadas as origens, significados e correntes de pensamento da gestão pública, propõe-se a seguinte reflexão: é possível compatibilizar a ideia de gestão pública com a realidade latino-americana?

<sup>51</sup> BRUGUÉ; SUBIRATS, op. cit., p. 15.

<sup>52</sup> BRUGUÉ; SUBIRATS, idem, ibidem.

<sup>53</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas. Madrid: Thomson Aranzadi, 2006. p. 10.

<sup>54</sup> BRUGUÉ; SUBIRATS, op. cit., p. 16.

<sup>55</sup> STEWART, John; RANSON, Stewart. La gestión en el ámbito público. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan (Org.). Lecturas de gestión pública. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996. p. 59.

<sup>56</sup> PRATS CATALÀ, Joan. Derecho y management en las Administraciones Públicas. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan (Org.). Lecturas de gestión pública. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996. p. 184.

Um primeiro aspecto a ser considerado é o seguinte: o fato de a Public Management ter sido criada e desenvolvida em solo estadunidense faz com que todos os seus aspectos estejam permeados por traços característicos da realidade norte-americana. Essa lógica, como não poderia deixar de ser, acaba por determinar a conotação dos conceitos utilizados pela disciplina da gestão pública, o seu conteúdo intrínseco, os seus objetivos e pressupostos em relação à ação governamental, bem como os referenciais gerais que delinham a noção de gestão pública.<sup>57</sup>

Essa corrente, conforme bem adverte Enrique Cabrero Mendoza, irrompe no contexto de um país com economia de bem-estar (EUA), no qual muito embora haja setores da população alijados do mínimo necessário oferecido ao resto da sociedade, seu nível de vida “não é comparável com o da maioria dos países latino-americanos em situação de crise econômica permanente ou recorrente, onde a maior parte dos grupos sociais não desfrutam dos níveis mínimos de bem estar e entre eles há alguns que sequer alcançam cobrir os mínimos de subsistência”.<sup>58</sup>

Se em ambos os contextos faz-se igualmente necessária a preocupação com a eficiência da Administração Pública, não se pode afirmar que o enfoque e as ferramentas empregadas para o incremento da eficácia governamental devam ser os mesmos. Isso porque, como é óbvio, nos Estados Unidos essa discussão chega num momento em que já se atingiu um mínimo de atendimento dos serviços básicos às necessidades da população, um sistema profissionalizado de servidores públicos e um amplo conjunto de centros de pesquisa dedicados à atuação governamental. Na América Latina, por outro lado, consiste apenas em um primeiro passo, ou, em outras palavras: “Não se trata de um ponto de chegada, trata-se de um ponto de partida”.<sup>59</sup>

Sendo assim, a preocupação com a eficiência na oferta de serviços básicos é extremamente válida, levando-se em conta a carência de recursos públicos. Todavia, mais relevante que a eficiência é a efetiva garantia da prestação desses serviços por parte do Estado. Nota-se, assim, que os problemas relacionados à gestão pública no âmbito dos países latino-americanos são outros: consistem em questões prévias, anteriores às preocupações que assolam realidades como a norte-americana. Nesses países, a gestão pública deve

<sup>57</sup> CABRERO MENDOZA, Enrique. Estudio introductorio. In: BOZEMAN, Barry (Coord.). La gestión pública: su situación actual. México: Fondo de Cultura Económica, 2000. p. 29.

<sup>58</sup> CABRERO MENDOZA, idem, *ibidem*.

<sup>59</sup> CABRERO MENDOZA, op. cit., p. 30.

ocupar-se de dificuldades como a profissionalização da função pública,<sup>60</sup> a existência de infraestrutura administrativa mínima necessária para dar início aos processos de modernização dos serviços, as formas possíveis de fazer os agentes públicos cumprirem a lei para se evitar a corrupção e o abuso de poder,<sup>61</sup> dentre tantos outros.

Ademais, verifica-se na América Latina outra problemática: a gestão pública não se relaciona apenas a um melhor desempenho de governo, mas também à própria governabilidade das nações. A grave escassez de recursos públicos para a satisfação das necessidades sociais e para o exercício da democracia leva à exigência de se encarar a gestão pública não somente como um conjunto de mecanismos voltados ao bom desempenho das funções públicas, mas também como uma mola propulsora de procedimentos que promovam uma interlocução entre governo e cidadão, fomentando uma cultura democrática. Impõe-se, então, a urgência (e a dificuldade) de se gerar eficácia, eficiência e legitimidade concomitantemente.<sup>62</sup> Surgem assim questões como as seguintes: “O que é mais importante: alocar com eficiência o gasto de um programa social ou sacrificar eficiência buscando que os grupos beneficiários participem diretamente da alocação do gasto, ainda quando isso importe ineficiências no trajeto?” ou, em outro giro verbal: “O que é prioritário: o alcance da eficiência ou gerar uma cultura de participação democrática?”<sup>63</sup>

À luz de tais considerações, a conclusão a que se pode chegar é a seguinte: ainda que haja uma multiplicidade de compreensões acerca do que significa a noção de gestão pública, não será qualquer uma delas que poderá ser aplicada aos Estados da América Latina. Isso porque, as concepções mais voltadas ao manejo dos instrumentais próprios da gestão empresarial na esfera pública, embora detenham a preferência estadunidense, colidem com a realidade latino-americana, onde a preocupação com a eficiência deve vestir uma roupagem diversa. Só se pode falar em gestão pública em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, se esta for compreendida como uma noção específica do âmbito público, na qual não pode nem deve incidir o modelo gerencial

<sup>60</sup> Sobre o tema, ver: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Profissionalização da função pública: a experiência brasileira. In: La profesionalización de la función pública en Iberoamérica. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2002. p. 91-102 e FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A profissionalização da função pública e as exigências da eficiência administrativa. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, p. 115-127, abr./jun. 2003.

<sup>61</sup> CABRERO MENDOZA, op. cit., p. 30.

<sup>62</sup> A propósito, conferir: GABARDO, Emerson. Eficiência e legitimidade do Estado. São Paulo: Manole, 2003.

<sup>63</sup> CABRERO MENDOZA, idem, p. 33.

próprio das empresas privadas, cujos objetivos são inegavelmente diversos, conforme explanado no tópico anterior.

Nesses países, a reforma da Administração Pública e a elaboração de métodos e técnicas de gestão pública devem dirigir-se com absoluta prioridade à satisfação das necessidades básicas da população e de seus direitos fundamentais de todas as gerações, ainda que isso implique em singrar por caminhos mais custosos ou menos econômicos. E mais: a gestão pública, nessas realidades, deve contar com a participação popular, sem a qual não será possível identificar quais as reais demandas e anseios da sociedade.

Nessa linha, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz assinala, com absoluta propriedade, que os modelos políticos e administrativos devem construir-se sob a ótica do cidadão e em função de suas necessidades coletivas, já que ele é a razão de ser da própria existência da Administração Pública.<sup>64</sup>

Em tal conjuntura, o marco jurídico-constitucional reveste-se de inequívoca importância no que tange à gestão pública. Esta deve ter como base o ordenamento jurídico, em cujo conjunto normativo se revela o interesse da sociedade, de modo que o direito positivo passa a consistir “uma condição essencial para a democratização, a boa gestão dos assuntos públicos e o respeito aos direitos humanos”.<sup>65</sup> A gestão pública não pode — em hipótese alguma, mas notadamente em países como os latino-americanos — afastar-se das normas jurídicas<sup>66</sup> que vinculam a atuação da Administração Pública, especialmente as disposições constitucionais.

O planejamento estratégico de toda e qualquer atividade estatal deve tomar como ponto de partida a pauta estabelecida no tecido constitucional, que deve constituir o seu pressuposto de atuação. Nele, conforme bem destaca Angela Cassia Costaldello, “devem ser consideradas as

<sup>64</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Reforma administrativa y nuevas políticas públicas. Caracas: Sherwood, 2005. p. 5.

<sup>65</sup> ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO. El desarrollo participativo y la buena gestión de los asuntos públicos. Documentos INAP, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, n. 10, p. 24, dic. 1996.

<sup>66</sup> A relação entre Direito e gestão pública é patente. Há autores que chegam a afirmar, inclusive, que “se pode afirmar com toda a certeza que o mundo da gestão pública é moldado, até certo ponto, pelos tribunais”, como, por exemplo, nos casos de decisões judiciais que determinam a responsabilidade civil ou administrativa dos agentes públicos, gerando mudanças nos procedimentos administrativos para evitar condenações futuras. Tantos outros exemplos poderiam ser dados, como os julgados que impõem gastos ao Poder Público, ensejando reflexos no orçamento, ou que determinam a observância das garantias processuais inerentes ao devido processo legal. Assim, o direito poderia ser reconhecido muitas vezes como “a água em que nadam os administradores públicos” (O’LEARY, Rosemary; STAUSSMAN, Jeffrey F. El impacto de los tribunales sobre la gestión pública. In: BOZEMAN, Barry (Coord.). La gestión pública: su situación actual. México: Fondo de Cultura Económica, 2000. p. 259-260).

reais necessidades das quais a sociedade carece — cujo atendimento e processo executório deve se perfazer a curto, a médio e a longo prazo —, os valores por ela manifestados, a par do atendimento dos ditames constitucionais, detentores ou não de percentuais, mas de cumprimento obrigatório”.<sup>67</sup>

Sendo assim, respondendo à pergunta que intitula o presente tópico, pode-se falar em gestão pública na realidade latino-americana, desde que se adote uma perspectiva voltada à satisfação do interesse público, e atenta às peculiaridades desses países, que demandam a prestação de serviços básicos à população e mecanismos de participação popular na Administração Pública. É justamente sob esse prisma que se deve compreender o sentido da gestão pública na América Latina: partindo-se da premissa de que os direitos humanos e fundamentais constituem as linhas diretivas da atuação do Poder Público, tornando-se assim ingredientes essenciais no planejamento da ação governamental e administrativa.<sup>68</sup>

A definição de um marco constitucional da Administração Pública, responsável por traçar os programas de ação prioritária do Estado com fins à realização dos direitos humanos e fundamentais, constitui uma expressiva tendência nos países da América Latina. É o caso do Brasil,<sup>69</sup> da Argentina,<sup>70</sup> do Uruguai,<sup>71</sup> da Nicarágua,<sup>72</sup> da Colômbia,<sup>73</sup> da Bolívia,<sup>74</sup> da Guatemala,<sup>75</sup> do Equador,<sup>76</sup> da Venezuela,<sup>77</sup> apenas para citar alguns.

<sup>67</sup> COSTALDELLO, Angela Cassia. Aportes para um ideário brasileiro de gestão pública: a função do controle externo. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 17, abr./jun. 2010.

<sup>68</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas. Madrid: Thomson Aranzadi, 2006. p. 13.

<sup>69</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Marco constitucional do direito administrativo no Brasil. Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo, San José, n. 7, p. 35-46, 2007.

<sup>70</sup> SALOMONI, Jorge Luis. El marco constitucional del Derecho Administrativo Argentino. Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo, San José, n. 7, p. 47-57, 2007.

<sup>71</sup> BRITO, Mariano R. Estudio de las relaciones entre el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional en Uruguay. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 7, n. 29, p. 113-126, jul./set. 2007; DELPIAZZO, Carlos E. Marco constitucional del Derecho Administrativo Uruguayo. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 7, n. 29, p. 37-54, jul./set. 2007.

<sup>72</sup> NAVARRO, Karlos. Las bases constitucionales del Derecho Administrativo en Nicaragua. Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo, San José, n. 7, p. 178-192, 2007.

<sup>73</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Fundamentos constitucionales del Derecho Administrativo Colombiano. Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo, San José, n. 7, p. 74-101, 2007.

<sup>74</sup> SERRATE PAZ, José Mario. Marco constitucional del Derecho Administrativo en Bolivia. Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo, San José, n. 7, p. 112-122, 2007.

<sup>75</sup> CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. El Derecho Constitucional y El Derecho Administrativo en Guatemala. Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo, San José, n. 7, p. 296-320, 2007.

<sup>76</sup> ROBALINO ORELLANA, Javier. El marco constitucional del Derecho Administrativo en el Ecuador. Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo, San José, p. 250-263, n. 7, 2007.

<sup>77</sup> BREWER-CARIÁS, Allan R. Marco constitucional del Derecho Administrativo en Venezuela. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, p. 26-68, jan./mar. 2008.

Será possível, conforme o marco teórico e normativo adotado, conciliar a ideia de reforma administrativa e gestão pública com o bem-estar geral. Basta não esquecer que o foco de toda e qualquer reforma administrativa deve ser a pessoa humana e os seus direitos fundamentais, e não qualquer outra espécie de interesse.<sup>78</sup> Para tanto, é necessário assegurar que o aparato estatal, de um lado, adapte-se a uma realidade econômica que exige redução de gastos (frise-se: apenas os voluptuários), reformas estruturais e racionalização da gestão em prol da eficiência do setor público, e, de outro, principalmente, responda às expectativas populares sem renunciar aos avanços prestacionais do Estado Social,<sup>79</sup> atendendo a realização dos direitos fundamentais definidos na pauta constitucional.

A formulação dos planos de gestão deve tomar como premissa a ideia de que “as metas constitucionais serão prioritárias”,<sup>80</sup> uma vez que uma boa administração deve estar radicalmente comprometida com a melhora das condições de vida das pessoas, o que implica invariavelmente levar em conta a vida concreta da população, especialmente através do emprego de mecanismos que possibilitem a participação popular na Administração Pública.<sup>81</sup>

Desse modo, a eficiência, em que pese constitua um princípio informador da atuação administrativa na contemporaneidade, deve necessariamente estar atada à satisfação do interesse público, uma vez que, se fosse convertida em critério único da ação administrativa, poderia implicar na confusão entre os fins e meios.<sup>82</sup> Faz-se necessário, pois, conjugar a ideia de eficiência administrativa com os demais valores constitucionais, para que se lhe possa atribuir um sentido adequado a um Estado Social e Democrático de Direito.

## 6 Conclusão: a vinculação da gestão pública à pauta constitucional e aos direitos fundamentais

Das considerações anteriormente expendidas, podem-se depreender algumas notas conclusivas. Dentro do vasto espectro de significações

<sup>78</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, op. cit., p. 23.

<sup>79</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Reforma administrativa y nuevas políticas públicas. Caracas: Sherwood, 2005. p. 7.

<sup>80</sup> COSTALDELLO, Angela Cassia. Aportes para um ideário brasileiro de gestão pública: a função do controle externo. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 18, abr./jun. 2010.

<sup>81</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas. Madrid: Thomson Aranzadi, 2006. p. 14.

<sup>82</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Reforma administrativa y nuevas políticas públicas. Caracas: Sherwood, 2005. p. 6.

que se pode atribuir à noção de gestão pública, parece inequívoca a impossibilidade de se aceitar a aplicação automática do ferramental próprio da gestão empresarial privada no âmbito da Administração Pública. Conforme se pôde salientar, a lógica inerente ao setor privado, voltada ao lucro e a interesses estritamente individuais, não coaduna com a racionalidade pública, alicerçada no dever de consecução do interesse público e na satisfação das necessidades sociais. Os objetivos, as condições, os problemas e os valores que permeiam ambas as esferas — pública e privada — são distintos, de sorte que não se pode admitir a incidência de um modelo idêntico nas duas searas.

Ainda que se admita a necessidade de repensar a forma de atuação da Administração Pública, para que esta se adapte à dinamicidade da realidade contemporânea e às novas demandas sociais, os matizes da gestão pública devem ser construídos levando-se em conta as peculiaridades que são inerentes a esse setor, jamais olvidando a principal função da administração das instituições públicas: a melhora das condições de vida dos cidadãos.<sup>83</sup> Assim, qualquer preocupação com a racionalização dos gastos estatais, com a eficiência no emprego dos recursos públicos e com a redução dos custos deve ceder espaço à realização das pautas prioritárias definidas na Constituição, cujo cerne consiste no catálogo de direitos fundamentais assegurados aos cidadãos.

Por isso, é inadmissível pretender-se manejar nos países da América Latina a mesma racionalidade que preside a conjuntura dos Estados Unidos, marcada por uma realidade radicalmente distinta no que diz respeito ao atendimento das necessidades básicas dos cidadãos. Em Estados como os latino-americanos, em que larga parcela da população ainda está alijada da garantia de condições mínimas de existência digna, a preocupação com a eficiência da Administração Pública deve ser diferenciada. Nesses países, a ideia de gestão pública eficiente deve estar comprometida com a eficácia das políticas públicas e serviços públicos voltados à realização dos direitos fundamentais sociais dos cidadãos — tais como educação, saúde e moradia — e ao incremento da participação popular na Administração Pública — permitindo-se com isso a identificação das reais aspirações da comunidade.

<sup>83</sup> RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas. Madrid: Thomson Aranzadi, 2006. p. 11.

Antes de se pensar em redução de custos, a preocupação da gestão pública na realidade latino-americana deve estar vinculada à democracia e aos programas de ação governamental constitucionalmente estabelecidos. A pauta constitucional deve ter realização prioritária, relegando-se a um segundo plano o afã pela diminuição das despesas relativas ao funcionamento do Estado. É claro que a eficiência e a economicidade no emprego dos fundos públicos deve ser uma constante, até mesmo em face da escassez de recursos, que devem ser bem aproveitados, mas tais preocupações não de estar em harmonia com os demais valores democráticos plasmados no texto constitucional.

O cidadão deve figurar no centro das atividades administrativas, de modo que todos os mecanismos manejados no exercício da gestão pública devem ser idôneos ao alcance das soluções mais aptas a atender as necessidades basilares da população. É nesse sentido que se pode falar em gestão pública no contexto latino-americano.

#### Public Management and Latin American Reality

**Abstract:** This article is about the analysis of the origins of the concept of public management, its meanings, goals, and current theoretical perspectives. The aim is also to answer two questions: (i) whether it is possible to implement automatically the logic of private management to public space; and (ii) if the idea of public management is compatible with the reality of Latin America. It concludes that the public management, in whatever state model, should be bound by the constitutional principles and fundamental rights of citizens.

**Key words:** Public management. Private rationality. Public space. Latin America. Latin American reality.

#### Referências

- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Marco constitucional do Direito Administrativo no Brasil. *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, n. 7, San José, p. 35-46, 2007.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Profissionalização da função pública: a experiência brasileira. In: *La profesionalización de la función pública en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2002.
- BOZEMAN, Barry (Coord.). *La gestión pública: su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- BOZEMAN, Barry. Introducción: dos conceptos de gestión pública. In: BOZEMAN, Barry (Coord.). *La gestión pública: su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- BREWER-CARÍAS, Allan R. Marco constitucional del Derecho Administrativo en Venezuela. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, p. 26-68, jan./mar. 2008.



BRITO, Mariano R. Estudio de las relaciones entre el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional en Uruguay. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 29, p. 113-126, jul./set. 2007.

BRUGUÉ, Quim. Introducción. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan (Org.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan (Org.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

CABRERO MENDOZA, Enrique. Estudio introductorio. In: BOZEMAN, Barry (Coord.). *La gestión pública: su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. El Derecho Constitucional y El Derecho Administrativo en Guatemala. *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, San José, n. 7, p. 296-320, 2007.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal: ensaios em comemoração aos 10 anos da Lei Complementar nº 101/00*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

COSTALDELLO, Angela Cassia. Aportes para um ideário brasileiro de gestão pública: a função do controle externo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, abr./jun. 2010.

DELPIAZZO, Carlos E. Marco constitucional del Derecho Administrativo Uruguayo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 7, n. 29, p. 37-54, jul./set. 2007.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. A profissionalização da função pública e as exigências da eficiência administrativa. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, p. 115-127, abr./jun. 2003.

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, 2000.

GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado*. São Paulo: Manole, 2003.

GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.

GUILLAUME, Henri; DUREAU, Guillaume; SILVENT, Franck. *Gestion publique: L'État et la performance*. Paris: Presses des sciences Po/Dalloz, 2002.

GUNN, Lewis. Perspectivas en gestión pública. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan (Org.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

LAUFER, Romain; BURLAUD, Alain. *Dirección pública: gestión y legitimidad*. Trad. José Luis Marcos Martín. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. 8. ed. Paris: PUF, 2009.

NAVARRO, Karlos. Las bases constitucionales del Derecho Administrativo en Nicaragua. *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, San José, n. 7, p. 178-192, 2007.

O'LEARY, Rosemary; STAUSSMAN, Jeffrey F. El impacto de los tribunales sobre la gestión pública. In: BOZEMAN, Barry (Coord.). *La gestión pública: su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

ORELLANA, Javier Robalino. El marco constitucional del Derecho Administrativo en el Ecuador. *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, San José, n. 7, p. 250-263, 2007.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO. El desarrollo participativo y la buena gestión de los asuntos públicos. Documentos INAP, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, n. 10, dic. 1996.

PERRY, James L. La teoría de la gestión pública: ¿Qué és?: ¿ Qué debería ser? In: BOZEMAN, Barry (Coord.). *La gestión pública: su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

PERRY, James L; KRAEMER, Kenneth L. (Ed.). *Public Management: public and Private Perspectives*. California: Mayfield Publishing Co., 1983.

PRATS CATALÀ, Joan. Derecho y management en las Administraciones Públicas. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan (Org.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas. Madrid: Thomson Aranzadi, 2006.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. *Reforma administrativa y nuevas políticas públicas*. Caracas: Sherwood, 2005.

SALOMONI, Jorge Luis. El marco constitucional del Derecho Administrativo Argentino. *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, San José, n. 7, p. 47-57, 2007.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Fundamentos constitucionales del Derecho Administrativo Colombiano. *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, San José, n. 7, p. 74-101, 2007.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração Pública: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). *Cenários do Direito Administrativo: estudos em homenagem ao Professor Romeu Felipe Bacellar Filho*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SERRATE PAZ, José Mario. Marco constitucional del Derecho Administrativo en Bolivia. *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, San José, n. 7, p. 112-122, 2007.

STEWART, John; RANSON, Stewart. La gestión en el ámbito público. In: BRUGUÉ, Quim; SUBIRATS, Joan (Org.). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

HACHEM, Daniel Wunder. Gestão pública e a realidade latino-americana. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 10, n. 42, p. 153-175, out./dez. 2010.

Recebido em: 12.08.10

Aprovado em: 29.11.10