



equacionar a teoria e a prática? Incide ainda diretamente sob esta questão os mercados econômicos internacionais, que atuam de forma determinante na implementação das políticas de reforma. Neste trabalho, pretende-se demonstrar que a Gestão Jurídica intra-institucional pode operar como mecanismo de garantia de direitos fundamentais no contexto da reformulação do sistema da Alta Administração Pública Gerencial. Vale ressaltar que esta escolha não foi feita por acaso, é a consequência de nosso trânsito pelos labirintos desafiantes da Teoria da Sociedade, de matriz sistêmica, elaborada por Niklas Luhmann e Raffaele De Giorgi, com especial ênfase nos trabalhos desenvolvidos por esses autores no que tange à teoria das organizações. A Administração Pública tem uma relação direta com os indivíduos da sociedade e vem causando imensurável insatisfação pelo fato de ser inadequada às funções que desenvolve e aos objetivos que se propõe. Mas a síndrome reformista ultrapassa a simples necessidade de adequar-se as novas condições sociais ou a fenômenos imprevisíveis e novos. Entretanto a não realização da reforma acarretará um sistema estagnado impedindo a sociedade de alcançar a evolução. Pode-se tê-la como um círculo vicioso, muito difícil de reverter. A sociedade não tem acesso ao sistema. E este, por vez, acomoda-se não melhorando seu sistema. Esta impotência da sociedade resulta no fechamento do círculo. Mesmo porque não pode reformar como tal, precisa intervir sobre o sistema e mediante este, então sim, sobre a sociedade.

**Palavras-chave** .....  
Administração Pública; Direitos Civis.

**Abstract** .....  
The aim of this work is to confirm the possibilities and impossibilities of applying reform policies in High Level Public Administration in Brazil. Reforms in public management generally lead to an impasse in that they create a clash between the legal and administrative aspects. How, then, can theory and practice be reconciled? The international economic markets also have a direct bearing on this issue, operating as determining factors in the implementation of reform policies. This work seeks to demonstrate that intra-institutional Legal Management can operate as a mechanism for guaranteeing basic rights within the context of the

reformulation of a High Level Managerial Public Administration. It should be stressed that this choice was not made by chance, rather, it is the consequence of our transit through the challenging labyrinths of *Theory of Society*, of a systemic nature, created by Niklas Luhmann and Raffaele De Giorgi, with particular emphasis on the works of these authors in relation to organizational theory. Public Administration is directly related to the individuals of society and has caused immense dissatisfaction due to the fact that it is inadequate for the functions which it carries out and the objectives it proposes. But the reformist syndrome goes beyond the basic need to adapt to new social conditions or new and unexpected phenomena. However, not carrying out reforms will lead to a stagnated system that prevents society from developing. It can become a vicious circle which is very difficult to reverse. Society does not have access to the system which, in turn, adjusts to the non-improvement of its system. This impotence of society results in the closing of the circle. Due to the very fact that Public Administration cannot reform as such, it needs to influence the system and through it, the society.

### Key words .....

Public Administration; Civil Rights.

## 1. Introdução .....

A presente pesquisa tem por objetivo verificar as possibilidades e impossibilidades de aplicação das políticas de reforma na Alta Administração Pública no Brasil.<sup>2</sup> As reformas a gestão pública costumam gerar impasse na medida que entram em choque os aspectos jurídicos e os aspectos administrativos.<sup>3</sup> Os aspectos jurídicos se referem ao fato de que a reforma deve garantir a igualdade de direitos, pois conforme a teoria do garantismo, a reforma não deve ferir os direitos fundamentais.<sup>4</sup> Por outro lado, a prática administrativa, ao operacionalizar a reforma, prioriza a eficiência, a produtividade e a competitividade, o que nem sempre respeita os aspectos legais e os direitos fundamentais.

Como equacionar a teoria e a prática? Incide ainda diretamente nessa questão os mercados econômicos internacionais, que atuam

de forma determinante na implementação das políticas de reforma. Neste trabalho, pretende-se demonstrar que a Gestão Jurídica intra-institucional pode operar como mecanismo de garantia de direitos fundamentais no contexto da reformulação do sistema da Alta Administração Pública Gerencial.

Para tanto, a análise da natureza política, jurídica e econômica da reforma da administração pública e sua interface com as novas formas organizacionais dos sistemas gerenciais privados é focalizada a partir do conceito de *management* da Administração.

Vale ressaltar que esta escolha não foi feita por acaso, é a consequência de nosso trânsito pelos labirintos desafiantes da Teoria da Sociedade, de matriz sistêmica, elaborada por Niklas Luhmann e Raffaele De Giorgi<sup>5</sup>, com especial ênfase nos trabalhos desenvolvidos por esses autores no que tange à teoria das organizações.

Outro autor que desenvolve pesquisa quanto as teorias organizacionais é Giancarlo Corsi<sup>6</sup> sendo que para este a reforma assume a característica de uma síndrome, próprio porque não é um caso isolado. Trata-se de uma reforma específica, onde encontramos particularidades nas suas estruturas e diferenciações internas. Não podendo atribuir para esta troca eventos, situações ou territórios particulares.

Ressaltando que a qualidade de função de transformação não pode ser avaliada dentro do sistema formativo local, ou melhor, não é possível avaliar ontologicamente (considerado em si mesmo, independente do modo pelo qual se manifesta) o sistema funcional.

A Administração Pública tem uma relação direta com os indivíduos da sociedade por décadas e vem causando imensurável insatisfação pelo fato de ser inadequada as funções que desenvolve e aos objetivos que se propõem, mas a síndrome reformista ultrapassa a simples necessidade de adequar-se as novas condições sociais ou a fenômenos imprevisíveis e novos.

Corsi acredita que exista uma correlação direta entre o sistema e o resto da sociedade, embora o sistema seja fechado, e que esta correlação seja a causa da reforma, sendo possível dizer que o problema é o próprio sistema. Isto se dá pelo fato de serem os sistemas cognitivamente abertos em razão das representações e da seleção que elaboram a respeito do ambiente (concordância com o processo evolutivo social).

## 2. Referencial teórico .....

Para observação e compreensão do Sistema Político, utiliza-se o arcabouço da “Teoria dos Sistemas Sociais Autopoiéticos” elaborada por Niklas Luhmann<sup>7</sup> e também a Teoria do Garantismo. A Teoria dos Sistemas Sociais parte do pressuposto de que os sistemas sociais operam e se reproduzem mediante mecanismos autopoiéticos<sup>8</sup>, que se acoplam estruturalmente porém, não se comunicam. Nesse sentido, se a administração pública abarca um sistema jurídico, um sistema político e um sistema econômico, na situação de reforma é preciso tomar decisões aplicáveis a cada sistema independentemente. Ou seja, mudanças no sistema político não podem levar a mudanças no sistema econômico, nem vice-versa.

A Teoria Geral do Garantismo, conforme Duarte (2001, p.33) está centrada no equilíbrio entre a pessoa humana e o poder, tanto público como privado. Ainda segundo Duarte (op. cit.)

[...] toda a construção institucional do aparato de dominação constituído em torno do Estado deve girar em função, unicamente, da pessoa humana e como tal, deve respeitar os limites impostos pelo abrangente conceito de liberdade que ela possui.

A análise das formas organizacionais da administração pública não é exclusiva destas abordagens senão que a partir delas se tenta elaborar um acoplamento epistemológico com outras teorias da administração gerencial contemporânea.

## 3. O Plano Diretor da Reforma .....

A reforma da administração pública federal no Brasil foi determinada pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, por meio da Câmara da Reforma do Estado, com a formalização de um Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que definiria os objetivos para a e estabeleceria suas diretrizes, pois:

[...] é preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de gerencial, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições

e que, portanto, se torna cliente privilegiado dos serviços prestados pelo Estado.<sup>9</sup>

Para a operacionalização das propostas veiculadas neste Plano Diretor, foi editada, entre outras, a Emenda Constitucional no 19/98, que modifica o regime e dispõe sobre princípios da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividade a cargo do distrito Federal. Em consequência da sua aprovação, foram editadas leis complementares e ordinárias, entre elas, a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade na gestão fiscal, que foi inspirada em regras adotadas pela União Européia (Tratado de *Maastricht*), pelos Estados Unidos (*Budget Enforcement Act*) e pela Nova Zelândia (*Fiscal Responsibility Act*). Essa lei se constitui em um mecanismo institucional para garantir a estabilidade fiscal, ou seja, o equilíbrio dos gastos públicos<sup>10</sup>, regulamentando principalmente o Artigo 169 da Constituição Federal, que delega à Lei Complementar a função de limitar a despesa com o funcionalismo público.<sup>11</sup>

#### **4. As possibilidades e limites da política de reforma** ●●●●●●

O Estado Intervencionista ou de Bem-Estar representa um pacto social entre o trabalho e o capital no qual os cidadãos teoricamente poderiam aspirar a níveis mínimos de bem-estar: educação, saúde, seguridade social, salário e moradia, como direitos fundamentais que deveriam ser garantidos. Porém, a crise econômica do início da década de 70 pôs em questão esse modelo de Estado. É nesse contexto que ganham força as idéias neoliberais, estruturadas de modo a romper o poder dos sindicatos, controlar rigidamente os gastos sociais e as intervenções econômicas.<sup>12</sup>

O modelo neoliberal apregoa um mercado livre, baseado na produtividade e eficiência, e por isso a liquidação das empresas estatais e o setor privado são vistos como modelos a serem seguidos. Já as políticas do Estado são combatidas como ineficientes, improdutivas, antieconômicas e limitadoras da liberdade individual, além de restringirem a lucratividade.

De acordo com esses princípios, a formulação da política pública é direcionada para a privatização e para a diminuição dos gastos

públicos. Para atingir esses objetivos, devem ser seguidas as decisões tomadas pelo chamado “Consenso de Washington”, primeiramente implementadas na Alemanha, Inglaterra e Estados Unidos, e que direcionam as ações da reforma a fim de promover a modernização e o aumento da eficiência da administração pública. As atividades estatais foram redirecionadas a partir da sua descentralização, transferindo paulatinamente as responsabilidades do Estado para o mercado e para a comunidade. Esta passagem coloca o Estado na condição de regulador, com base nos critérios de mercado de eficiência, competição e qualidade.<sup>13</sup>

Os Estados Latino-Americanos seguiram essas transformações, ressaltando-se que diferentemente dos países do primeiro mundo, o Estado de Bem-Estar não havia conseguido implementar um sistema de seguridade social nesta região.<sup>14</sup> Assim, na década de 80, a maioria dos governos latino-americanos, inclusive o Brasil, passou por reformas administrativas e econômicas que primaram pela adoção da lógica de mercado nos organismos estatais. (MENEHEL e LAMAR, 2002)

## 5. *Management* público no Brasil .....

O modelo desenhado pela Emenda Constitucional 19/98 para a nova administração pública gerencial se apresenta como uma tentativa de quebra dos paradigmas estabelecidos pelo Estado Moderno, que de longa data, determinam as instituições públicas.<sup>15</sup> Pensar em uma administração pública gerencial implica construir novos referenciais que orientem o espaço público institucionalizado para adequação da complexidade contemporânea.<sup>16</sup> Esse novo modelo gerencial se inspira na administração empresarial e se volta para:<sup>17</sup>

- a.) a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade;
- b.) a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição a fim de que possa atingir os objetivos contratados;
- c.) para o controle ou cobrança a posteriori. Além disso, viabiliza uma política de competição administrada no interior do próprio Estado,

quando há possibilidade de estabelecer concorrência entre as unidades internas.

O modelo apregoa que a reformulação do Estado vai além da simples reforma administrativa.<sup>18</sup> Implica, entre outras coisas, a quebra dos princípios diretores do Estado Moderno na medida que coloca em crise conceitos operacionais, tais como: bem comum, serviços públicos, cidadania, etc.<sup>19</sup>

Segundo Giancarlo Corsi a reforma do sistema é sempre uma reforma radical, que significa voltar as origens, por as questões fundamentais em xeque e propor teorias práticas alternativas as teorias e práticas atuais, suprindo então as necessidades sociais.

Partindo do pressuposto que existem potencialidades para aperfeiçoar o sistema, não se tratando a reforma apenas de uma utopia por parte dos insatisfeitos, mas ao lado disto porém existe o problema das condições societárias negativas, que influenciam e condicionam a realização da reforma. O objetivo do funcionamento da Administração Pública é a prestação do trabalho de seu organismo, trabalho este realizado diretamente para com a sociedade, e a imposição de um sistema funcional, em que seu código resulta em ter ou não poder e, se isto não acontece, precisa-se reformulá-lo.

Os objetivos que as políticas reformistas se propõem são comensuráveis as urgentes reclamações vindas da sociedade e se referem a numerosos problemas mais ou menos gerais. Como pode funcionar um sistema complexo e fundamental como o da administração pública sem contar com o critério da economicidade e da eficácia? Como se pode proporcionar uma boa prestação de serviço se não existe uma preparação do organismo para esta função? ou seja, ocorre a falta de reciclagem para com o organismo, sendo que esta reciclagem se dá de forma custosa, a longo prazo, e deve ser constante para que acompanhe a evolução da sociedade. E ainda, como se pode acreditar em construir um sistema funcional político justo se na sociedade existe uma desigualdade a ponto de prejudicar o destino de grande parte do potencial administrativo?

Os reformistas apontam que uma política de encorajamento para desenvolver as potencialidades capazes de materializar a reforma seja um fato decisivo a fim de proporcionar a sociedade uma justiça social mais elevada. Pode-se dizer que a realidade se apresenta mais complexa do que os projetos de reforma



acreditam, necessitando de mais recursos que naturalmente pareça. Mas seria apenas este fator que daria causa a reforma, isto é, avaliando o presente de forma negativa e esperando que a situação possa melhorar.

Quais são os critérios que têm os observadores do sistema funcional da administração pública brasileira de falar em termos negativos do sistema? Antes de analisar detalhadamente as estruturas e o modo próprio de operar típico do sistema é necessário analisar alguns fatores tais como: quais são os critérios bases aos quais geram e estimulam as reformas. Precisamos compreender que não se trata de uma comparação da qualidade do atendimento ou da estrutura que move a administração o que vem a ser interrogado é o “resultado”.

Podemos notar uma primeira particularidade do fenômeno reforma, de um lado o fato que as críticas aos sistemas formativos locais possam ser feitos sobre tudo se existe a possibilidade de efetuar os confrontos entre lugares e situações diversas que o sistema funcional é um sistema mundial e que compreende cada forma de atividade realizada por este e que as interdependências internas são totalmente forte. E de outro lado a síndrome reformista nasce da comparação entre aqueles diferentes sistemas formativos locais, vale dizer entre diversas formas de organização do sistema.

Podemos dizer que uma das funções da reforma não seja aquela de melhorar o sistema, mas aquela de criar as diferenças entre as organizações do sistema funcional formal local mantendo dinâmico o sistema funcional. É este o senso mais geral da síndrome reformista, trata-se de um modo de perturbar o sistema, o que não significa governá-lo, controlá-lo, mas apenas envolvê-lo.

As questões que podem ser levantadas neste trabalho são conseqüências da reflexão. Qual é a idéia de qualidade se na realidade a sua falta pode ser notada apenas a nível comparativo. Como querem dizer em melhorar o sistema se na prática este apenas piora. Ou apenas se trata de revelar as variações estatísticas e numéricas reagindo a eventuais diferenças. E se não tem ao fundo também uma certa tendência de inflacionar os alarmes, em que existe a dificuldade de tratar no presente um futuro que se apresenta incerto e inseguro.

Podemos apontar um outro aspecto decisivo para compreender o sistema da reforma, que é o temporal. Todos os projetos de reforma

e os alarmes reformistas pressupõem que a avaliação do presente seja negativa, e que o futuro consinta melhoras, ou então que no futuro se abra uma bifurcação entre melhoras ou piores.

A não realização da reforma acarretará um sistema estagnado impedindo a sociedade de alcançar a evolução. Podemos tê-la como um círculo vicioso, muito difícil de reverter. A sociedade não tem acesso ao sistema. E este, por vez, acomoda-se não melhorando seu sistema. Esta impotência da sociedade resulta no fechamento do círculo. Mesmo porque não pode reformar como tal, precisa intervir sobre o sistema e mediante este, então sim, sobre a sociedade.

## **6. Visão histórica da reforma da administração pública . . . . .**

O objetivo essencial da reforma da administração pública é uma forma de adequar as velhas categorias da burocratização pública ao modelo de economia global contemporânea.

Eis que o Estado, como centro decisório determinante e regulador da economia, perdeu o espaço decisório para as instâncias contingentes do capital privado.<sup>20</sup> Como bem assinala Fiori (1995, p. 220):

[...] (não) pairam mais dúvidas de que esta nova formatação econômica envolve aspectos e dimensões tecnológicas, organizacionais, políticas, comerciais e financeiras que se relacionam de maneira dinâmica gerando uma organização espacial da atividade econômica e uma claríssima re- hierarquização de seus centros decisórios.

O contexto econômico emergente virou ao avesso as formas organizacionais e os valores que estruturaram e legitimaram o Estado de Bem-Estar Social que, em linhas gerais, estava orientado da seguinte forma:

... (modificação) do jogo de forças do mercado em pelo menos três direções: primeiro, garantindo aos indivíduos e às famílias uma renda mínima independentemente do valor de mercado de seu trabalho ou de sua propriedade; segundo, restringindo o arco de insegurança para os indivíduos e famílias em fazer frente a certas contingências sociais (doença, velhice, desocupação), que, de outra maneira, conduziriam a crises individuais ou familiares; e terceiro, assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de status ou classe, sejam

oferecidos os padrões mais alto de uma gama reconhecida de serviços sociais.(BRIGSS & DRAIBE, 1989, p.18)

É evidente que o Estado de Bem-Estar Social, apesar de suas diferenças contextuais históricas e culturais (*Welfare State, État-Providence*, etc.)<sup>21</sup>, foi identificado, dentro do interior do sistema econômico, como o modelo do mercado administrado, cujo suporte teórico era dado pela adoção da receita keynesiana.<sup>22</sup>

## 7. A desregulamentação dos mercados financeiros nacionais

Os mercados financeiros têm grande influência na exigência de reformas na gestão pública, dada a sua relevância no contexto político-econômico atual. A ascensão do seu poder começa na década de sessenta, quando as economias nacionais deixaram de crescer e os Estados perderam força ante as corporações empresariais, que começaram a se deslocar do setor produtivo para o financeiro, à procura do lucro sem esforço e sem maiores preocupações.<sup>23</sup>

Mercados administrados e fiscalizados, contratos de trabalho fortemente regulamentados e a rigidez dos compromissos estatais com os programas de seguridade social e defesa seriam as causas do colapso que levariam à desarticulação do sistema de taxas de câmbio fixas e à cessação do crescimento econômico real. Harvey (1993) contextualiza essa transição histórica do capitalismo fordista-keynesiano (capital produtivo) para um novo sistema de acumulação flexível (Arrigui, 1997, p.3), definitivamente nos inícios dos anos noventa.<sup>24</sup>

Porém, a origem da desregulação dos mercados foi a decisão do presidente norteamericano Richard Nixon, em 1971, de suspender, no mercado interno de seu país, a convertibilidade ouro/dólar. Os Estados Unidos, unilateralmente, desvincularam-se do sistema de taxas de câmbio fixas (*gold exchange standard*) que tinha sido acordado em *Bretton Woods*, no crepúsculo da Segunda Guerra Mundial, quando, também, tinham sido criados seus guardiães internacionais, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Nesse sentido, como bem esclarece Fiori (1995, p.222), mesmo que a crise tivesse sido identificada, contextualmente, em 1973/1975, foi somente na década de 80 que o movimento expansivo e internacionalizante dos capitais financeiros começou a mostrar o surgimento de uma nova face, que emergiu em consequência das políticas desregulacionistas universalizadas desde então. Dito em outras palavras, a desregulamentação financeira só se tornou política explícita no decorrer da década de oitenta.

As políticas desregulacionistas emergentes desde então assentam-se sob a égide de uma nova hegemonia liberal-conservadora que, como assinala Dietrich, se autodenominou, propagandisticamente, de neoliberalismo.<sup>25</sup> São muitas as leituras feitas sobre a crise da economia mundial e suas consequências para os Estados e suas economias nacionais.

Nos anos oitenta, o ultraliberalismo econômico, ancorado, principalmente, nas políticas dos governos de Ronald Reagan (Estados Unidos) e de Margareth Thatcher (Inglaterra), com vistas a fundamentar a liberação de todos os setores do mercado, ocupou-se em responsabilizar o intervencionismo estatal keynesiano por todas as inflações, crises fiscais e recessões dos anos setenta e oitenta na Europa e nos Estados Unidos.

Porém, as transformações assinaladas emergiram mais nitidamente na segunda metade da década de oitenta, por ocasião da articulação dos novos centros de poder: Japão, Alemanha e Estados Unidos. Como explicita Fiori (op. cit., p.184):

Quando o cenário mundial se reordena e a estagnação é superada, o quadro econômico estrutural está radicalmente modificado. É clara a existência, já em pleno funcionamento, de um novo padrão tecnológico e organizacional da produção. O sistema financeiro internacional se altera radicalmente, e a divisão internacional do trabalho entre corporações, países, regiões etc. é redesenhada.

Paralelamente, com a queda do muro de Berlim – que funcionou como um ícone para o desmoronamento dos sistemas econômicos socialistas ou de tendências intervencionistas –, e com a vitória quase universal dos liberais conservadores na maioria dos países centrais, a nova ordem econômica, aguda nos países industrializados, adquiriu contornos mundiais e se projetou como indiscutível.

Nesse contexto, é possível observar-se que a desregulamentação dos mercados financeiros nacionais acabou por estabelecer um mercado financeiro internacional “livre”, no qual as empresas começaram a operar (investimentos especulativos de capitais retirados do setor produtivo) à procura de lucros mais vantajosos a curto prazo. As empresas em expansão apoiaram a ascensão de um ideário neo-conservador que prometia, de um lado, a abstenção de controles em todos os âmbitos e, de outro, liberdade de jogo para as forças “naturais” do mercado.

## 8. Conseqüências da reformulação das políticas econômicas .....

A reformulação das políticas econômicas no mercado trouxe, como conseqüência, a debilidade da política central dos Estados Nações. Não é em vão que o primeiro conceito posto em crise no âmbito da Teoria Política foi o de soberania. A crise do conceito de soberania está intimamente associada à tese da morte do estado nacional como conseqüência do deslocamento dos centros de poder do âmbito político para o econômico. O autor que teve notável relevância por esta tese é o japonês Kenichi Ohmae com a publicação de sua obra *The End of the Nation State*, em 1996.

Faria (1996, p.31) sintetiza, claramente, a nova conformação das instâncias decisórias, da seguinte forma:

Com a erosão das fronteiras, no âmbito da economia globalizada, a política se ‘desterritorializa’. E com a proliferação de mecanismos de autoregulação econômica, perde seu papel como instância privilegiada de deliberação, decisão, direção e proteção, tendendo a operar numa dimensão mais coordenadora, sob a forma de redes formais e informais articuladas por empresas sindicatos e entidades representativas preocupadas em negociar questões específicas e assegurar interesses particulares.

Como conseqüência de tais mudanças, o espaço do público, como representativo do “bem comum”, esvaziou-se de sentido, transformando os centros decisórios, antes políticos e públicos, em espaços privados de interesses definidos pelas contingências macroeconômicas. Nesta perspectiva, a representatividade e a

legitimação das instâncias políticas, que tanto foram questionadas nos debates sobre a natureza do Estado, simplesmente se esfumaram, convertendo os parlamentos em arenas de lutas dos grupos de interesses estritamente econômicos. Nesse novo contexto, o que se altera não é o papel do poder político, são suas formas de atuação e de proteção dos espaços econômicos garantidos para seus capitais. (FIORI, 1997, p.142)

Conclui-se, então, que o referencial constitutivo das estruturas sociais contemporâneas é dado pelo sistema econômico, porém, não a partir da pura racionalidade do mercado (entendida como racionalidade instrumental), mas sob a égide das contingências diárias baseadas, exclusivamente, na movimentação dos principais mercados financeiros.<sup>26</sup> O exemplo mais nítido, pelo qual se pode observar o ideário neoliberal ascendente dos organismos internacionais, destinado à América Latina é o denominado “Consenso de Washington” de 1989 (AYERBE, 1998, p.28). Por ocasião de um seminário organizado pelo Institute for International Economics para discutir o ajuste das políticas latino-americanas, com a participação do FMI, do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e representantes do governo dos Estados Unidos e dos países de América Latina, surge uma espécie de receituário para que os governos latino-americanos possam “consolidar” e, assim, ajustar a economia da região.

Os tópicos fundamentais podem ser agrupados em três categorias:<sup>27</sup>

1. Equilíbrio das contas públicas, obtido a partir da redução de despesas e não pelo aumento de impostos.
2. Liberalização da economia pela abertura comercial e a desregulamentação. Ou seja, abstenção de controles governamentais ao setor privado e a não-discriminação em face do capital estrangeiro.
3. Privatização das empresas públicas.

Essa retitude financeira (CHOMSKY: 2001) colocou os países da região diante de um dilema insolúvel. Para sair da crise econômica endêmica que afeta, há décadas, toda a América Latina e conseguir a tão desejada estabilidade econômica, os governos precisam de mais créditos externos e refinanciamentos de suas dívidas externas por parte dos credores internacionais, porém, somente terão refinanciamento e injeção de capitais externos se aplicarem as políticas corretas, debatidas e aprovadas em Washington.

Mais ainda: a aplicação do receituário do consenso de Washington implica custos elevados a curto e médio prazo como recessão, desemprego, eliminação de subsídios e recorte de gastos governamentais e reforma social.<sup>28</sup>

Nesta perspectiva, se, por um lado, os países desenvolvidos impõem, cada vez com mais força, uma visão elitista da agenda internacional com temas recorrentes como a desregulação dos capitais, a geração de formas cooperativas de interdependência econômica, a unificação monetária, a flexibilização dos sistemas de produção, a estandardização dos mercados, a criação de grandes blocos comerciais e a defesa dos cortes drásticos nos gastos públicos dos Estados nacionais, especialmente por meio de medidas tais como a privatização dos serviços públicos essenciais; por outro lado, os países latino-americanos, ao estarem compelidos a aderir à agenda internacional, se transformam em um contraponto explosivo ao processo de unificação e flexibilização da economia mundial.

## 9. A reforma na Alta Administração Pública do Brasil ●●●●●

É nesse contexto, então, que o Brasil tenta reformular os parâmetros organizacionais da Alta Administração Pública. Entende-se com o conceito de Alta Administração Pública o núcleo estratégico, isto é, o setor onde as decisões estratégicas são tomadas, que corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no Poder Executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus assessores diretos, enfim todos aqueles sujeitos que participam do planejamento e da formulação das políticas públicas. (FARIA, 1996, p.52)<sup>29</sup>

No Brasil, como já foi visto, este plano foi implantado através da Emenda Constitucional de 19 de junho de 1998 e está orientado, especificamente, ao plano da administração pública federal. Após aprovado o programa de estabilidade fiscal que abrange a sustentabilidade fiscal, a gestão dos gastos públicos e a gestão da dívida, foi liberado em janeiro de 2001, um empréstimo programático<sup>30</sup> de reforma fiscal de U\$S757,58 milhões pelo Banco Mundial.

Embora nem o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e nem tampouco as Emendas Constitucionais contemplem os mecanis-

mos da gestão jurídica na nova administração pública, impõe-se a sua adoção, entre outras, no planejamento e na formulação das políticas públicas e nos conselhos das agências públicas, na medida que se apresenta como técnica funcionalmente adequada para garantir direitos fundamentais.

O eixo principal da reforma gira em torno do conceito de eficiência, ou seja, do conceito de qualidade de serviço dentro do referencial econômico.<sup>31</sup> Desta forma, o tradicional espaço público da decisão orientado pelo princípio político do bem comum é deslocado para o âmbito do sistema econômico. Nesse contexto, as categorias que determinavam a seletividade do código binário da política, isto é, poder/não-poder, ficam esvaziadas do sentido tradicional para determinar-se através de novos referenciais operativos: poder econômico/ausência de poder econômico.

A partir de tal deslocamento de significantes, os velhos paradigmas da política carecem de sentido construtivo, pois deixaram de ser aptos para provocar a funcionalidade do sistema através da construção referencial. Nesse contexto emergente, os rumos da decisão na Alta Administração Pública são demarcados pelo signifiicante do sistema econômico.

## 10. Conseqüências da reforma .....

O deslocamento referencial apontado trouxe como conseqüência a crise de outros significantes da área da administração pública na medida em que estão diretamente vinculados ao componente referencial. Bem público, lucro estatal, bem comum, políticas públicas, patrimônio público, poder político, são todos referentes que se contra- põem em seu sentido tradicional, ao novo referencial de eficiência.

Portanto, o grande desafio do Estado contemporâneo reside na gestão desses novos referenciais como construtores de novos espaços estratégicos. Assim é que a gestão jurídica ocupa um papel determinante para a construção da legitimidade do emergente poder político. Por outro lado, os Estados europeus determinados pela formação da Comunidade Econômica Européia, há algumas décadas vêm deslocando os velhos referenciais políticos por novas categorias no âmbito da construção da decisão pública. Especialmente a Itália, que teve de superar sua política protecionista estatal



para conseguir sanear as bases econômicas sociais dependentes do aparelho estatal.

## 11. A administração pública italiana .....

O novo modelo de administração pública gerencial italiana inspirou-se na administração privada. Uma revisão histórica do processo de mudança é apresentado por Sabino Cassese em "*Lê trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo*" (2002). Contribui também para a construção do panorama da reforma o artigo de Giuseppe Piperato (2002).

A administração pública italiana resistiu às diferentes tentativas de mudanças as quais foi submetida, como assinala Fedele (1998). Com a crise da idéia de gestão pública e estado social, foi decisivo o papel do programa de "endereçoamento para a modernização", o qual delegou novas tarefas ao executivo, resumidas basicamente em simplificação, reforma dos aparatos ministeriais, separação entre política e administração, definição dos standards de prestação de alguns serviços e incentivos de retribuição profissional do emprego público (FEDELE, op. cit., p.85).

Seguindo esse programa, foi suprimido o controle prévio do Tribunal de Contas; uma diretiva de princípios sobre a prestação de serviços públicos foi promulgada; a grande maioria dos processos administrativos foram simplificados; novos critérios de distribuição de pessoal entre as administrações foram estabelecidos; e foi confiada ao governo uma delegação para reordenar as administrações sociais e as entidades de previdência e assistência.

Porém, como destaca Fedele (op. cit., p.86), "nenhuma administração pode modificar o próprio rendimento, se não mudar, ao mesmo tempo, as prestações do pessoal que atua no seu interior. Isto porque a distinção entre emprego público e emprego privado é, hoje, cada vez mais anacrônica". Assim, a privatização da relação de trabalho dos servidores públicos se faz necessária.

Antes, cabe uma questão: o que é oportuno que seja garantido pelo Estado e o que seria melhor confiar ao mercado. Experiências européias demonstram que é positivo transferir ao setor privado alguns serviços, particularmente previdência e saúde. Na Itália,

anteriormente à implementação do novo modelo de administração pública gerencial, estava sob a égide do Estado desde serviços de correio, assistência sanitária e transportes, até a produção de tabaco em regime de monopólio. Com o advento do novo modelo, o Estado diminuiu a sua participação na prestação de serviços, delegando tal tarefa ao mercado. Eis que a redução da intervenção estatal teve como contrapartida a política de desconcentrar, descentralizar e desestatizar. Nesse contexto, a privatização serviu como operação de redução da função estatal e de transferência da propriedade e do controle de empresas estatais para o setor privado.

## 12. Conclusões .....

Todas as tentativas de implementar políticas de reforma na gestão pública necessariamente passam pelo conflito entre os aspectos jurídicos, na garantia de direitos fundamentais, e os aspectos administrativos, que prioriza a eficiência, a produtividade e a competitividade, e nem sempre respeita os aspectos legais e os direitos fundamentais.

Outro grande impasse pelo qual passam as políticas de reforma na gestão pública é o fato de que o referencial constitutivo das estruturas sociais contemporâneas é dado pelo sistema econômico, o que não está de acordo com a Teoria dos Sistemas de Luhmann.

Deste modo, para implementar de fato as reformas na gestão pública é preciso articular a proposta, no âmbito legal, com a prática, no âmbito do management administrativo público. Uma proposta bastante interessante é a do novo modelo de administração pública gerencial italiana – que apesar de ser fundamentada na administração privada<sup>32</sup> - a qual oferece à sociedade um serviço público de melhor qualidade, visando o cliente e não o dependente tutelado pelo Estado. A alternativa italiana concilia os princípios da administração privada de eficiência, produtividade e competitividade, aos princípios político-institucionais de qualidade, igualdade e eficácia, garantindo ao cidadão, e parece ser uma excelente alternativa a ser aplicada nas reformas da gestão pública no Brasil.

As questões levantadas neste trabalho são conseqüências da reflexão. Qual é a idéia de qualidade se na realidade a sua falta

pode ser notada apenas a nível comparativo. Ou apenas se trata de revelar as variações estatísticas e numéricas reagindo a eventuais diferenças. E se não tem ao fundo também uma certa tendência de inflacionar os alarmes, em que existe a dificuldade de tratar no presente um futuro que se apresenta incerto e inseguro.

Todos os projetos de reforma e os alarmes reformistas pressupõem que a avaliação do presente seja negativa, e que o futuro consinta melhoras, ou então que no futuro se abra uma bifurcação entre melhoras ou piores.

A não realização da reforma acarretará um sistema estagnado impedindo a sociedade de alcançar a evolução. Podemos tê-la como um círculo vicioso, muito difícil de reverter. A sociedade não tem acesso ao sistema. E este, por vez, acomoda-se não melhorando seu sistema. Esta impotência da sociedade resulta no fechamento do círculo. Mesmo porque não pode reformar como tal, precisa intervir sobre o sistema e mediante este, então sim, sobre a sociedade.

## Referências

ARRIGUI, G. *O longo século XX*. São Paulo: UNESP, 1997

AYERBE, L. F. *Neoliberalismo e Política Externa na América Latina*. São Paulo: UNESP, 1998

BOZZI, S. O. Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones em el caso latinoamericano. *Revista do Serviço Público*, ano 52, n.1. Brasília: ENAP, jan./mar. 2001.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1996

\_\_\_\_\_. *Reforma do Estado e cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed34; Brasília: ENAP, 1998.

\_\_\_\_\_. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. *Revista do Serviço Público*, ano 52, n. 1. Brasília: ENAP, jan./mar. 2001.

BRIGGS, A.; DRAIBE, S. M. O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas. *Revista Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Vértice, 1989.

CADERNOS ENAP n. 17, Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE. Brasília: ENAP, 1999.

CARDOSO, T. Reforme-se o Estado! *Revista Economia Pura*, n.45, ano IV. Lisboa: abril/2002.

CASSESE, S. Le trasformazioni del diritto amministrativo dal XIX al XXI secolo. *Revista trimestrale di diritto pubbl.*, vol.52, n.1, Roma: 2002.

CHOMSKY, N. *Deuda, drogas y democracia*. Entrevista com Noam Chomsky. Maria Luisa Mendoza. AUNA/INFO n° 130. Disponível em: <www.nodo50.org/sodepaz/cuba/auna.htm>

CHRISTENSEN, T.; PER LAEGREID. La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. *Revista do Serviço Público*, ano 52, n.2. Brasília: ENAP, abr./jun. 2001.

CORSI, G. *Sistemi de apprendano*. Lecce: Pensa Multimedia, 1998.

DIETRICH, H. Crise Capitalista na aldeia global. *Revista Plural*. Florianópolis: UFSC, n.10, ago./dez., 1998

DUARTE, F. C. *Justiça e decisão - teoria da decisão judicial*. Curitiba: Juruá, 2001.  
\_\_\_\_\_. *Reforma do Judiciário - Por um novo paradigma*. Curitiba: Juruá, 2002.

FARIA, J. E. Democracia y gobernabilidad: los derechos humanos a la luz de la globalización económica. *Revista Travesías*. Política, Cultura y Sociedad en Iberoamérica. Andalucía: El Monte, 1996.

FEDELE, M. *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*. Roma: Gius Laterza & Figli, 1998. Prima edizione.

FERLIE, E.; ASBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. *A nova administração pública em ação*. Brasília: UnB/ENAP, 1999.

FIORI, J. L. Globalização, Economia e Império. In: TAVARES, M. C. et al. *Poder e Dinheiro*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. *Em Busca do Dissenso Perdido*. Rio de Janeiro: Insight, 1995

FORTUNY, M. A. *A defesa do consumidor na estrutura socio-econômica do neoliberalismo - análise do sistema financeiro privado*. Florianópolis: UFSC, 2000. [dissertação de mestrado].

FORUM DE REFORMAS: a nação tem pressa. São Paulo: FIESP, 23 de junho de 1997.

FREITAS, J. A. de.; ESTEVÃO, J. Recrear a administração. *Revista Economia Pura*, n.45, ano IV. Lisboa: abril/2002.

GRAU, N. C. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.

HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.

KELLY, J.; WANNA, J. A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo. *Revista do Serviço Público*, ano 52, n.3. Brasília: ENAP, jul./set. 2001.

KLIKSBERG, B. *Como transformar el Estado - más allá de mitos y dogmas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

LUHMANN, N. *Sistemi Sociali*. Bologna: Il Mulino, 1991.

\_\_\_\_\_. *La differenziazione funzionale del diritto*. Bologna: Il Mulino, 1984.

\_\_\_\_\_; DE GIORGI, R. *Teoria de la Sociedad*. México: Doble Luna, 1993.

MARTINS, L. Reforma administrativa pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos ENAP*, n. 8. Brasília: ENAP, 1997.

MENEGHEL, S. M.; LAMAR, A. R. Avaliação como construção social – reflexões sobre as políticas de avaliação da educação no Brasil. In: DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. I. (Orgs.) *Avaliação democrática - para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002.

PEREIRA NETO, J. Discurso do Presidente do Conselho Directivo do ISCPS-UTL In: *Reforma do estado e administração pública gestonária*. Lisboa, 2000.

ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO. A Lei 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor. Brasília: Instituto Takano/Comunidade PAES DE PAULA, A. P. Tratenberg revisitado: as inexoráveis harmonias administrativas e a burocracia flexível. *Revista de Administração Pública*, n.36, vol.1. Rio de Janeiro: jan./fev. 2002.

PESSOA, R. Alerta! a “nova administração pública”. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*. Ano XXX, n.70. jan./jul. 2000.

PETRUCCI, V.; SCHWARZ, L. (Orgs.). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: UnB/ENAP, 1999.

PIPERATA, G. Lo sportello unico. *Revista trimestrale di diritto pubbl.* vol.52, n. 1, Roma: 2002.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano diretor da reforma do aparelho do Estado*. Brasília, 1995

\_\_\_\_\_. *Código de conduta da alta administração federal*. Brasília: 2000.

RAMOS, D. M. de O. *Terceirização na administração pública*. São Paulo: Ltr, 2001.

SEABRA, S. N. A nova administração pública e mudanças organizacionais. *Revista de Administração Pública*, ano 35, n.4. Rio de Janeiro: jul./ago, 2001.

DIAS SOBRINHO, J.; RISTOFF, D. *Avaliação democrática - para uma universidade cidadã*. Florianópolis: Insular, 2002.

SOUTO, M. J. V. *Desestatização - privatização, concessões, terceirizações e regulação*. 4.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

TEIXEIRA, H. J., SANTANA, S. M. *Remodelando a gestão pública*. São Paulo: Edgard Blüchir, 1994.

TROSA, S. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

# Notas

- 1 Este ensaio condensa alguns aspectos da investigação interdisciplinar de pós-doutoramento sobre *management* público no Brasil e na Itália, que o autor realiza, desde março de 2002, na Università di Lecce.
- 2 A Alta Administração Pública, que entre outras coisas, define as políticas públicas, é peça-chave para as reformas da gestão pública, e objetivo dos esforços de reforma, que estão atualmente em curso em vários países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme os Cadernos ENAP n. 17, 1999.
- 3 Nesse sentido, ver CORSI, 1998.
- 4 Os impasses gerados no momento da implementação das políticas de reforma na administração pública são também discutidos por CHRISTENSEN Y PER LAEGREID, 2001; e por GRAU, 1998. Nesse sentido, ver CORSI, 1998.
- 5 A obra *Teoria de la Sociedad* de LUHMANN e DE GIORGI constitui, na nossa opinião, uma das maiores aquisições do pensamento contemporâneo. A grandiosidade da estrutura conceitual da teoria dos sistemas, as aquisições cognitivas e analíticas que ela tornou possível nos permitem considerar esses dois cientistas sociais como expressões máximas da cultura universal contemporânea.
- 6 CORSI é doutor em pesquisa de Sociologia (Bielefeld, 1995) e colaborador do Centro de Estudos de Risco da Universidade de Lecce. Autor de numerosas contribuições inspiradas na teoria dos sistemas sociais. Trabalhou por longo período com LUHMANN e junto ao instituto de Sociologia da Universidade de Urbino.
- 7 A expressão “autopoiesis” provém da Biologia e foi cunhada por primeira vez por MATURANA. Com essa expressão este último autor quer expressar a forma em que sistemas biológicos se autoproduzem a partir de seus próprios elementos. Luhmann translada esse conceito para os sistemas sociais: “Los sistemas autopoieticos son los que se producen por sí mismos no sólo sus estructuras, sino también los elementos (...) No hay input no output de elementos en el sistema o desde el sistema: esto es lo que se entiende con el concepto de autopoiesis”. Cfr. LUHMANN, N.; DE GIORGI, R. *Teoria de la Sociedad*. México: Doble Luna, 1993, p. 40. Especialmente sobre toda a arquitetura teórica da Teoria da Sociedade recomenda-se: LUHMANN, N. *Sistemi Sociali*. Bologna: Il Mulino, 1991.
- 8 Essa teoria é mais detalhadamente discutida em DUARTE (2002).
- 9 Cf. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995, p. 10.
- 10 Na Argentina, foi editada a Lei n. 24.453/01, denominada de equilíbrio fiscal ou déficit zero. Tal lei foi qualificada de inconstitucional por organizações de direitos humanos.

- 11 PESSOA, R. (2000, p. 35-39) detalha especificamente a “Nova Administração Pública” de 1998.
- 12 A respeito, ver MENEGHEL e LAMAR (2002); SOUTO, (2001); TEIXEIRA e SANTANA (1994).
- 13 Nesse sentido, ver também RAMOS (2001), SEABRA (2001), FERLIE et al. (1996).
- 14 A questão das reformas na gestão pública latinoamericana é tratada em BOZZI (2001).
- 15 PETRUCCI E CHWARZ (1999) organizam uma coletânea de trabalhos cujo tema é a tentativa de reforma gerencial na administração pública em 1995.
- 16 MARTINS (1997) aborda mais detalhadamente essa questão.
- 17 Ver mais detalhes em BRESSER PEREIRA (1998) e BRESSER PEREIRA (2001).
- 18 Ver também FORUM DAS REFORMAS (1997).
- 19 Consta da Exposição de Motivos Interministerial n. 49, de 18.08.95, por meio da qual os Ministros de Estado encaminharam ao Presidente da República proposta de emenda constitucional relativa às disposições que regem a administração pública, o regime jurídico e a disciplina da estabilidade dos servidores públicos civis, que: “A crise do Estado está na raiz do período de prolongada estagnação econômica que o Brasil experimentou nos últimos quinze anos. Nas suas múltiplas facetas, esta crise se manifestou como crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia e crise do próprio aparelho estatal.
- 20 A esse respeito, ver a ótima discussão de BORÓN (2001).
- 21 Nesse sentido, ver RAMOS (2001).
- 22 FREITAS e ESTEVÃO (2002); CARDOSO (2002) também tratam desse tema.
- 23 A respeito da estrutura socio-econômica do neo-liberalismo, ver FORTUNY (2000) e também FLEURY (2001).
- 24 PAES DE PAULA (2002) aborda mais especificamente esse problema.
- 25 DIETRICH, H. Crise Capitalista na aldeia global. *Revista Plural*. Florianópolis: UFSC, n.10, ago./dez.,1998, p. 15
- 26 Basta escolher qualquer canal de notícias para perceber que a comunicação sobre a movimentação financeira ocupa o maior espaço na divulgação das informações quotidianas.
- 27 O Código de Conduta da Administração Federal (2000) segue esse princípios.
- 28 É interessante o capítulo de KLIKSBERG (1989) que trata da crise econômica e da necessidade de reformulação da máquina pública.
- 29 É interessante notar também a abordagem de KELLY e WANNA (2001).
- 30 Os Empréstimos Programáticos apóiam programas governamentais através de uma série de empréstimos efetuados ao longo de 3 a 5 anos, cada um deles

baseado no anterior, com vistas a apoiar reformas estruturais e sociais sustentadas e seqüenciais. Eles atendem às necessidades dos países de obterem financiamento e aconselhamento do Banco Mundial para apoiar reformas estruturais e sociais que envolvam mudanças contínuas e incrementais nas políticas e fortalecimento institucional durante vários anos. O enfoque desses empréstimos é em capacitação e reformas graduais, tipicamente no setor público, com vistas ao fortalecimento da gestão das despesas públicas e na melhoria da alocação de recursos e na prestação de serviços públicos. Esses empréstimos baseiam-se em trabalhos analíticos nessas áreas.

- 31 BRESSER PEREIRA (1998) trata especificamente o assunto.
- 32 As reformas da administração gerencial francesa também seguem o modelo privado, conforme salienta TROSA (2001).

Recebido em: junho de 2003.  
Avaliado em: julho de 2003.  
Aprovado em: agosto de 2003.