

A CONCEPÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA NORTE-AMERICANA E SUA (IN)COMPATIBILIDADE COM A REALIDADE SOCIOECONÔMICA DOS ESTADOS LATINOAMERICANOS EM DESENVOLVIMENTO

THE AMERICAN CONCEPT OF PUBLIC MANAGEMENT AND ITS (IN)COMPATIBILITY WITH THE SOCIOECONOMIC REALITY OF LATIN AMERICAN DEVELOPING STATES

Daniel Wunder Hachem¹

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 concebida originalmente nos Estados Unidos é compatível com a realidade socioeconômica latino-americana. Conclui-se no sentido de que a gestão pública deverá conformar-se às peculiaridades sociais e econômicas de cada Estado, e que, no caso dos países latinoamericanos, que ainda se encontram em desenvolvimento, o foco da atuação administrativa deverá ser a satisfação das necessidades básicas da população por meio da prestação adequada de serviços públicos, ainda que isso implique aumento de custos. Assim, sustenta-se que, seja em qual modelo de Estado for, a gestão pública deverá vincular-se aos ditames constitucionais e aos direitos fundamentais do cidadão.

Palavras-chave: Gestão pública. Racionalidade privada. Estados latinoamericanos em desenvolvimento. Realidade socioeconômica latino-americana.

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 originally conceived in US is compatible with the socioeconomic reality of Latin America. It concludes that the public management should conform to the social and economic peculiarities of each State, and that in the case of Latin American countries, which are still under development, the focus of administrative action should be the basic needs of the population through the provision of adequate public services, even if it means increasing costs. Thus, it is argued that in whatever state model the public management should be bound by the constitutional principles and fundamental rights of citizens.

¹ Professor do Departamento de Direito Público da Universidade Federal do Paraná. Doutorando e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Direito Administrativo do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Coordenador Executivo, pelo Brasil, e membro fundador da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo. Membro do Foro Iberoamericano de Direito Administrativo. Membro do NINC - Núcleo de Investigações Constitucionais do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Editor Acadêmico da A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Advogado. E-mail: danielhachem@gmail.com

Key words: Public management. Private rationality. Latin American developing States. Latin American socioeconomic reality.

1. Considerações Iniciais

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 (GUILLAUME; DUREAU; SILVENT, 2002, p. 23).

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*. Trata-se de uma categoria voltada à aplicação 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 acepção 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 socioeconômica latinoamericana?

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 mecânica 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 socioeconômica dos Estados latinoamericanos.

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 (CABRERO MENDOZA, 2000, p. 19).

Tratava-se de uma sistemática absolutamente justificável, cujo escopo era afastar-se das práticas arbitrárias e personalistas do modelo 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 (WEBER, 1963, p. 250). Esse arquétipo legal-burocrático retrata um modelo de gestão alicerçado em um aparelhamento estatal composto por diversos órgãos dispostos em uma estrutura rigidamente definida (SCHIER, 2004, p. 26).

Ocorre que no período entre guerras, 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 (CABRERO MENDOZA, 2000, p. 19).

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 (SCHIER, 2004, p. 42), 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 (CABRERO MENDOZA, 2000, p. 20).

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 (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 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 (GUILLAUME; DUREAU; SILVENT, 2002, p. 26-27).

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 (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2006, p. 17). 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 (2000b, p. 37) e Lewis Gunn (1996, p. 42), a *gestão pública* como campo de estudo tem a sua gênese nos Estados Unidos, em fins dos anos setenta e início dos anos oitenta, em duas instituições muito distintas: as escolas comerciais e as escolas de políticas públicas (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 na interação com agentes e agências externos, e com legitimidade na prestação do bem ou serviço que produz” (CABRERO MENDOZA, 2000, p. 23).

Numa das obras pioneiras acerca da temática, James Perry e Kenneth Kraemer (2000, p. x) 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”. 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 inexiste um “acordo intelectual” sobre o que vem a ser a *gestão pública* (BRUGUÉ; SUBIRATS, 1996b, p. 10), 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?²

Em função da vagueza de sentido – e, principalmente, de consenso teórico quanto ao seu significado – da expressão *gestão pública*³, 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 mesmo se poderia dizer em relação aos teóricos e estudiosos da *gestão pública* (FROST-KUMPF; WECHSLER, 2000, p. 56), dada a multiplicidade de significações que se atribui ao termo.⁴

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 compreendida como o manejo diretivo das políticas – corresponderia ao termo *gestão pública*, ao passo que o denominado enfoque “B” – nascido com as escolas de negócios (*business*), que intenta empregar os conceitos básicos da

² O questionamento é levantado por GUILLAUME; DUREAU; SILVENT, 2002, p. 24.

³ 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, 1996, p. 23.

⁴ “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 I CATALÀ, 1996, p. 183.

administração de empresas na esfera pública – estaria relacionado à terminologia *gerência pública* (CABRERO MENDOZA, 2000, p. 23).

Em relação ao significado da noção de *gestão pública*, comparando-a com a *gestão privada*, Lewis Gunn (1996, p. 43) 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.

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 responsável, através de conhecimentos, ferramentas e técnicas específicas para uma gestão executiva efetiva (PERRY; KRAEMER, 1983, p. xi), 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 (PERRY, 2000, p. 54).

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, proliferaram-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* (BRUGUÉ; SUBIRATS, 1996, p. 9).

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. Tal terreno fronteiriço demandaria um campo de estudo autônomo, apto a responder às dificuldades e desafios inerentes a essa atividade (BRUGUÉ; SUBIRATS, 1996, p. 9-10).

Cumprido, diante de tais ilações, apresentar a reflexão acerca das possíveis distinções entre *administrar* e *gestionar*, segundo a perspectiva 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 (BRUGUÉ; SUBIRATS, 1996, p. 10-13).

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” (BRUGUÉ; SUBIRATS, 1996, p. 10-13). 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.

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 (GUILLAUME; DUREAU; SILVENT, 2002, p. 224).

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 aos resultados; (vi) mecanismos de auditoria e avaliação das atividades, e controle *a posteriori* das estruturas administrativas (GUILLAUME; DUREAU; SILVENT, 2002, p. 20).

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 (GUILLAUME; DUREAU; SILVENT, 2002, p. 21).

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 (GUILLAUME; DUREAU; SILVENT, 2002, p. 21).

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 (LAUFER; BURLAUD, 1989. p. 49).

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 atuação estatal representado por valores como eficácia e eficiência⁵, já reconhecidos nos diversos ordenamentos constitucionais hodiernos (PRATS I CATALÀ, 1996, p. 183).

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 (LAUFER; BURLAUD, 1989. p. 50). A adequação do planejamento orçamentário e a sua fiscalização, através de instrumentos como a Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, são maneiras de se exigir da Administração uma *gestão pública* mais eficiente.

⁵ Sobre o princípio constitucional da eficiência administrativa no direito brasileiro, ver, por todos: GABARDO, 2002.

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 (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2005, p. 5).

3. 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 matizes teóricos consolidados para a disciplina.⁶ Não é, portanto, uma disciplina academicamente concretizada, pois carece de um corpo teórico sólido e bem definido (BRUGUÉ; SUBIRATS, 1996b, p. 17). Afirma-se que as carências teóricas justificam-se pela natureza da sua origem, marcada por dinamicidade e celeridade conducentes 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 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 (CABRERO MENDOZA, 2000, p. 25). 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 (2006, p. 11), 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

⁶ Nesse sentido: CABRERO MENDOZA, 2000, p. 25; BRUGUÉ; SUBIRATS, 1996b, p. 17; BOZEMAN, 2000b, p. 37.

das instituições públicas, ao aplicá-las, o façam com vistas aos cidadãos que elas devem atender.

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 (2000b, p. 37-38) 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).

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.

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 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 (BOZEMAN, 2000b, p. 39-40).

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 (BRUGUÉ; SUBIRATS, 1996b, p. 15).

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 (GUNN, 1996, p. 46).

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 Administrações Públicas” (PRATS I CATALÀ, 1996, p. 184). Todavia, em que pese as posições divergentes, parece evidente a impossibilidade 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 (MULLER, 2009, p. 20). 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 (1996b, p. 15) 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”.

Outros autores, como John Stewart e Stewart Ranson (1996, p. 60-63), 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, apenas para citar alguns dos caracteres diferenciadores, específicos de um ou outro setor.

A *gestão pública*, a toda evidência, peculiariza-se de forma inobjetable, 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 de conciliar uma série de interesses sociais antagônicos 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 (BRUGUÉ; SUBIRATS, 1996b, p. 15). 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, conforme bem observa Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (2006, p. 10), é que eles saibam reger a orquestra de modo que a música por ela tocada soe de maneira harmônica.

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” (BRUGUÉ; SUBIRATS, 1996b, p. 16). 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 (STEWART; RANSON, 1996, p. 59).

Sendo assim, pode-se inferir que se trata de uma “ilusão infundada” (PRATS I CATALÀ, 1996, p. 184) a ideia de que o *management* empresarial privado possa ser transposto mecanicamente às Administrações Públicas.

4. A ideia de *gestão pública* é compatível com a realidade socioeconômica latinoamericana?

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 socioeconômica latinoamericana?

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 delineiam a noção de *gestão pública* (CABRERO MENDOZA, 2000, p. 29).

Essa corrente, consoante bem adverte Enrique Cabrero Mendoza (2000, p. 29), 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 latinoamericanos 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”.

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 grau de desenvolvimento socioeconômico diferenciado, já tendo-se alcançado 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” (CABRERO MENDOZA, 2000, p. 30).

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 latinoamericanos são outros*: consistem em questões prévias, anteriores às preocupações que assolam realidades como a norteamericana. Nesses Estados, ainda em estágio de desenvolvimento, a *gestão pública* deve ocupar-se de dificuldades como a profissionalização da função pública⁷, a existência de infraestrutura administrativa mínima necessária para dar início aos processos de modernização dos serviços, as formas possíveis de fazer os

⁷ Sobre o tema, ver: BACELLAR FILHO, 2002. p. 91-102 e FERRARI, 2003, p. 115-127.

agentes públicos cumprirem a lei para se evitar a corrupção e o abuso de poder, dentre tantos outros (CABRERO MENDOZA, 2000, p. 30).

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 (GABARDO, 2003). 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?” (CABRERO MENDOZA, 2000, p. 33).

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, que ainda se encontram em processo de desenvolvimento. 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 socioeconômica latinoamericana, onde a preocupação com a eficiência deve vestir uma roupagem diversa. Só se pode falar em *gestão pública* em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento,⁸ se esta for compreendida como uma noção específica do âmbito público, na qual não pode nem deve incidir o modelo gerencial próprio das empresas privadas, cujos objetivos são inegavelmente diversos, conforme explanado no tópico anterior.

⁸ Os aspectos conceituais a propósito das noções de desenvolvimento e subdesenvolvimento encontram-se elucidados na obra de FURTADO, 2009.

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, notadamente os sociais, 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 (2005, p. 5) 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.

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” (ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO. 1996, p. 24.). A *gestão pública* não pode – em hipótese alguma, mas notadamente em países como os latinoamericanos – afastar-se das normas jurídicas⁹ 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 (2010, p. 17), “devem ser consideradas as reais necessidades das quais a sociedade carece — cujo atendimento e processo

⁹ 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; STAUSSMAN, 2000. p. 259-260).

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”.

Sendo assim, respondendo à pergunta que intitula o presente tópico, pode-se falar em *gestão pública* na realidade latinoamericana, desde que se adote uma perspectiva voltada à satisfação do interesse público, e atenta às peculiaridades sociais e econômicas 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 (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2006, p. 13).

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 (BACELLAR FILHO, 2007, p. 35-46), da Argentina (SALOMONI, 2007, p. 47-57), do Uruguai (BRITO, 2007, p. 113-126; DELPIAZZO, 2007, p. 37-54), da Nicarágua (NAVARRO, 2007, p. 178-192), da Colômbia (SANTOFIMIO GAMBOA, 2007, p. 74-101), da Bolívia (SERRATE PAZ, 2007, p. 112-122), da Guatemala (CALDERÓN MORALES, 2007, p. 296-320), do Equador (ROBALINO ORELLANA, 2007, p. 250-263), da Venezuela (BREWER-CARÍAS, 2008, p. 26-68), apenas para citar alguns.

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. 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, atendendo a realização dos direitos fundamentais definidos na pauta constitucional (RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, 2005, p. 7).

A formulação dos planos de gestão deve tomar como premissa a ideia de que “as metas constitucionais serão prioritárias” (COSTALDELLO, 2010, p. 18), 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 (RODRÍGUEZ-ARANA MUNOZ, 2006, p. 14).

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 (RODRÍGUEZ-ARANA MUNOZ, 2005, p. 6). 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.

5. Considerações finais: 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 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. 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 latinoamericanos, 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.

Antes de se pensar em redução de custos, a preocupação da *gestão pública* na realidade latinoamericana 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 latinoamericano.

6. Referências bibliográficas

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Marco constitucional do Direito Administrativo no Brasil. *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, nº 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, 2000a.

BOZEMAN, Barry. Introducción: dos conceptos de gestión pública. In: BOZEMAN, Barry (coord.). *La gestión pública: su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000b.

BREWER-CARÍAS, Allan R. Marco constitucional del Derecho Administrativo en Venezuela. *A&C – Revista de Derecho Administrativo & Constitucional*, nº 31, Belo Horizonte: Fórum, 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 Derecho Administrativo & Constitucional*, nº 29, Belo Horizonte: Fórum, p. 113-126, jul./ago./set. 2007.

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

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

CABRERO MENDOZA, Enrique. Estudio introductorio. In: Barry Bozeman (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*, nº 7, San José, p. 296-320, 2007.

COSTALDELLO, Angela Cassia. Aportes para um ideário brasileiro de gestão pública: a função do controle externo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, nº 40, Belo Horizonte: Fórum, abr./jun. 2010.

DELPIAZZO, Carlos E. Marco constitucional del Derecho Administrativo Uruguayo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, nº 29, Belo Horizonte: Fórum, p. 37-54, jul./ago./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*, n. 12, Belo Horizonte: Fórum, p. 115-127, 2003.

FROST-KUMPF, Lee; WECHSLER, Barton. Una metáfora arraigada en una fábula. In: Barry Bozeman (coord.). *La gestión pública: su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

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/Daloz, 2002.

GUNN, Lewis. Perspectivas en gestión pública. In: Quim Brugué; Joan Subirats (Orgs.). *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*, nº 7, San José, p. 178-192, 2007.

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

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO. El desarrollo participativo y la buena gestión de los asuntos públicos. *Documentos INAP*, nº 10, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, dic./1996.

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

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

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

ROBALINO ORELLANA, Javier. El marco constitucional del Derecho Administrativo en el Ecuador. *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, nº 7, San José, p. 250-263, 2007.

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*, nº 7, San José, p. 47-57, 2007.

SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Fundamentos constitucionales del Derecho Administrativo Colombiano. *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, nº 7, San José, p. 74-101, 2007.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração Pública: apontamentos sobre os modelos de gestão e tendências atuais. In: Edgar Guimarães (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*, nº 7, San José, p. 112-122, 2007.

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

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