

O gerencialismo entre eficiência e corrupção: breves reflexões sobre os percalços do desenvolvimento*

Emerson Gabardo
Luciano Elias Reis

Palavras-chave: Administração Pública. Ética pública. Corrupção. Eficiência.

Sumário: **1** Introdução – **2** A ética como premissa na atuação pública – **3** A eficiência no modelo gerencial – **4** A corrupção e os seus efeitos – **5** Posicionamento normativo transnacional da corrupção – **6** Conclusão – Referências

1 Introdução

Na década de 1990, a esperança de melhorias da atuação estatal gerou uma ansiedade para a adoção do modelo gerencial, como um meio de escape dos vícios burocráticos enraizados na estrutura da Administração Pública brasileira. Para o alcance desta expectativa, a burocracia tradicional foi tomada como a verdadeira vilã e como principal contraponto ao sucesso do gerencialismo. Sabe-se, no entanto, que não é assim.¹ Os problemas do estamento burocrático, notadamente em relação aos dois pontos chave “ética” e “eficiência”, estão além de propostas conjunturais que se prendam a tais ou quais mecanismos de gestão.² Trata-se de um problema arraigado na esfera das mentalidades e típico do patrimonialismo, que é uma questão muito mais cultural do que econômica ou simplesmente administrativa.³ O erro fundamental dos “planos gerenciais” foi concentrar-se na culpabilidade do sistema antecedente, esquecendo-se de adotar medidas consistentes que fomentassem uma alteração nos padrões de comportamentos sociais. E um dos motivos para esta “miopia” do gerencialismo foi justamente a crença ingênua de que a “sociedade civil” seria por natureza mais ética e eficiente que o Estado na condução das questões coletivas.⁴

Como qualquer proposta que tem um “quê” milagroso, ela de forma muito rápida foi confrontada pelo “Princípio da Realidade”, ou seja, demonstrou-se incapaz de resolver os problemas denunciados de forma mais eficiente que o modelo antecessor. Sua utilização restringiu-se, portanto, ao espectro da denúncia. E neste ponto, talvez, tenha que ser reconhecido o mérito do gerencialismo em provocar melhorias no desgastado instrumental típico da burocracia brasileira (ainda que sem tocar de forma estrutural seus pressupostos fundamentais).

O difícil, portanto, é encontrar o equilíbrio, a fim de não ampliar de forma inadequada o conjunto normativo e institucional (com a conhecida consequência de favorecer a tendência de burocratização orgânica exagerada), nem reduzi-la ao ponto de propiciar o descontrole, favorecendo, assim, a também comum utilização da liberdade em benefício exclusivo dos interesses pessoais dos agentes públicos. Sobre o assunto, resume com clareza André Borges:

Diante desse contexto, a única resposta que os ideólogos conservadores podem oferecer é a criação de novos e mais complexos sistemas de controle, dada a suposição da

inevitabilidade do comportamento egoísta. Conforme esta perspectiva, a tendência é bureau empilhar-se sobre bureau, com a criação de regras cada vez mais detalhadas e complexas capazes de fechar todas as brechas ao *rent seeking*, ou, em outra ponta, a privatização radical das atividades do Estado, também implicando a criação de novas instâncias burocráticas de regulação dos prestadores privados de serviços. Mas essa resposta é falha, precisamente por não reconhecer que a racionalização da responsabilidade pessoal trazida pelas regras do direito formal e pela difusão da ética utilitarista não oferece solução per se para os problemas morais da modernidade. A escolha entre seguir a lei ou burlá-la depende não dos incentivos e punições associadas a esta escolha, mas também do exercício da autonomia moral dos indivíduos. Em outros termos, não basta apenas que existam normas; é preciso que haja uma construção valorativa capaz de reforçar seu cumprimento.⁵

2 A ética como premissa na atuação pública

Segundo Volnei Ivo Carlin, a primeira função do vocábulo *ethica* deu-se como adjetivo e geral na apreciação do comportamento humano, sendo que tão só posteriormente apareceu como doutrina dos costumes, o que *per se* reflete o comportamento moral e o comportamento jurídico.⁶ Destarte, a palavra “ética” tem uma quantidade expressiva de conotações distintas, por vezes, radicalmente opostas, o que faz do próprio instrumento de análise um controverso objeto de reflexão.⁷ Sendo assim, torna-se importante uma prévia definição compreensiva do *ethos* a ser focalizado. A ideia presente é buscar, dentro do vasto universo ontológico ético, uma noção simplificada, para não dizer simplista, que apenas sirva de mecanismo de análise do objeto de estudo, sem maiores pretensões discursivas.

O sujeito moderno teve sua mentalidade ética construída a partir do ideário religioso, mais propriamente, relativo à moral católica, cujos preceitos tiveram seu apogeu normativo no período medieval. Todavia, alternativas se impuseram a partir da ruptura moderna, e a ética pôde ser pensada em termos transteológicos, como, aliás, já ocorria na tradição clássica de reflexão filosófica.⁸ Segundo Jean-François Chanlat, o objetivo da ética seria “interrogar as regras de conduta constitutivas da moral”.⁹ E, na medida em que a moral¹⁰ contemporaneamente é uma noção com as mais variadas referências, pode-se falar que a ética está em todas as ações humanas (melhor dizendo, inter-relações), em decorrência do exercício de sua liberdade. Liberdade esta que passa a ter seu exercício regulado por princípios e valores previamente concebidos, que são inerentes a relações de confiança. Segundo o autor, nesta perspectiva, a ética teria como exigência fundamental a presença de princípios ligados a valores. Assevera, ainda, que haveria também a possibilidade, equivocada, de uma conotação da ética como significante da deontologia,¹¹ que seria referente a meras regras de conduta prática.

A partir destas breves considerações, a questão que se impõe é saber se uma destas ações cujo exercício é passível de ser regulado eticamente é a ação política. Os campos moral e político são tradicionalmente separados, movendo-se dentro de sistemas de representação distintos. Fato é que a contraposição entre ações políticas e morais possui longos antecedentes históricos. De acordo com Norberto Bobbio, “considera-se que diferem entre si com base no diferente princípio ou

critério de justificação e de avaliação das respectivas ações, tendo por conseqüência que aquilo que é obrigatório na moral nem sempre é lícito na política, e aquilo que é lícito na política nem sempre é lícito na moral”.¹² Chanlat recorda que, na acepção kantiana, a gestão e a ética são antinômicas. “A ética pertencendo ao domínio dos fins e tendo os homens como fins em si, e a gestão, pertencendo ao domínio dos meios e considerando os humanos como recursos”. E, ainda, salienta-se que a teleologia ética é direcionada por regras principiológicas e não pelo cumprimento de metas ou obtenção de resultados. Melhor que fins, dever-se-ia, então, falar em “finalidades”, ou “deveres de conduta”, incompatíveis com uma visão pragmática, neste sentido, fundamentalmente cética.¹³

Entretanto, Chanlat propõe que a separação entre ética e política (esta focalizada como meio de gestão) apresenta inúmeros problemas, na medida em que não é impossível serem reconhecidos fundamentos éticos em relação à ação política, aglutinando-se as noções.¹⁴ Bobbio reconhece esta crítica, todavia, verifica a dificuldade de que, na prática, seja possível a política ser conduzida por critérios morais. E este é o pensamento de uma variedade de outros pensadores.¹⁵

Mais acertado é privilegiar o otimismo de Chanlat, considerando-se que a política não pode se reduzir a ações independentes de uma ética claramente determinante da gestão do Estado e condicionante de suas funções. A política, assim como a gestão em geral, não implica necessariamente, como comumente é entendida, em ações cujo fundamento é exclusivamente determinado pelos resultados que conquistam. Da mesma forma, a ética também pode implicar, na sua acepção abrangente, uma abstenção da recorrência a princípios (visão deontológica). Todavia, por certo que é muito mais difícil sustentar a possibilidade de uma ética de resultados do que uma política de princípios.

No mesmo sentido de aliar a ética e a política, Newton Bignotto comenta sobre a ótica maquiavelina. Para Maquiavel, segundo o suscitado autor, a ética e política “são faces de uma mesma realidade que não podem ser separadas, ainda que no nosso desejo resgate a ciência dos valores das brumas da contingência e do acaso nas quais a política está imersa”.¹⁶

Max Weber firmou posição no sentido de harmonizar a política com a ética. A ética absoluta não questiona as conseqüências, não podendo o político filiar-se a ela. Jamais o político pode fazer concessões ao princípio de que os fins justificam os meios. No universo da *polis*, muitas vezes, ser ético significa “estar com a razão”, o que é um grave equívoco. Cabe ao político ter consciência dos paradoxos da vida pública, que ensejam uma necessidade de ponderação entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade; considerando-se que a ética da convicção é diferente da ética da irresponsabilidade e que a ética da responsabilidade é diferente do oportunismo sem princípios.¹⁷

Tomando a divisão weberiana exclusivamente como um ponto de partida teórico, sem dela apropriar-se como instrumento de trabalho, é possível ponderar que o real problema a ser analisado não é a contraditoriedade entre ética e política (que inexistente), mas sim entre uma atuação política conduzida por princípios (em valores *a priori* considerados e vinculantes, mas não necessariamente absolutos) e outra fundada agora não na responsabilidade, mas nos resultados (na sua maior ou menor utilidade). Historicamente, esta tensão fez-se presente nas sucessões históricas entre liberalismo e intervencionismo.

Particularmente na atualidade, renova-se esta problemática, na medida em que se observa a

exacerbação de uma prática de controle das mentalidades eminentemente pragmática, em oposição a uma postura principiológica característica da modernidade. Característica esta que pode ser verificada em Estados do ocidente com diferentes realidades,¹⁸ mas que é particularmente alarmante nos países em desenvolvimento. O senso comum pragmático que se alastra orienta-se pela experiência, pelas estatísticas, pelos resultados, pelos fatos; em geral, como se pudessem ser abstraídos de uma forma unívoca. Embora não parta necessariamente dos casos particulares, desprende-se dos *a priori*, como categorias, princípios e suposições. O valor de uma ação não é abstraído de seus fundamentos, mas das vantagens que pode acarretar.

Tendo respaldo nesta mentalidade, acentua-se um fenômeno duplo no qual os governos arrogam-se da prerrogativa de decidir sobre o justo e o injusto (ou seja, acreditam que têm razão e, portanto, possuem justificativa ética), bem como os juízes passam a adotar uma visão economicista em suas decisões. Já “os que mandam” mostram que é justo para os governados exclusivamente o que lhes convém, instituindo regras de conduta pautadas pelo resultado prático que possuam (em regra imediatista) e os que delas se afastam são castigados não somente como violadores da lei, mas da justiça. O Estado é regido por um estranho princípio de justiça: o interesse do governo.¹⁹ José Luis Orozco chegou a cunhar uma apropriada denominação “o Estado pragmático”, mediante a tecitura de uma percuciente crítica ao sistema de resolução de interesses, tipicamente liberal e corporativo do século XX (capitaneado pela ética norte-americana, como exemplo maior de sua eficiência econômico-administrativa).²⁰

Interessante observar que esta tendência agrega-se a uma postura neoliberal, o que é plenamente justificável e coerente, haja vista que a axiologia principiológica tem uma relação íntima com uma postura intervencionista do Estado.²¹ E neste ponto é que repousa a necessidade de flexibilização jurídica, pois, como bem ressaltado por Sérgio Cadermatori, o moderno Estado constitucional protege diversos princípios ético-políticos em seus estatutos fundamentais.²² Segundo Vera Karam de Chueiri, “o pragmatismo assume, assim, uma atitude cética frente às instituições jurídicas, negando-lhes o poder de justificação”.²³ A partir desta compreensão de Estado de Direito, como protetor incondicional dos Direitos Fundamentais, cabe discutir até que ponto é possível admitir que os detentores das funções primordiais do Estado adotem posturas pragmáticas e pseudoéticas, a fim de justificar suas atitudes, se estas apresentam-se incompatíveis com o sistema principiológico consagrado constitucionalmente (de inafastável caráter intervencionista).

3 A eficiência no modelo gerencial

A deturpação decorrente da formação de um “estamento burocrático”, completamente afastado do modelo burocrático, propiciou o nascimento de um preconceito em relação ao próprio modelo; o preconceito tornou-se resistência; a resistência tornou-se crítica; a crítica, mera negação. Sendo assim, ao invés de medidas tendentes a realinhar o regime a fim de aproximá-lo do ideal, tornou-se corrente a busca por desburocratização. Por este motivo é que o termo, de expressão da racionalidade impessoal característica do Estado Moderno, acabou por conotar um sistema lento, precário, inflexível e dispendioso; em suma: ineficiente.

Dessa forma, quanto mais o Estado crescia, aumentando a necessária estrutura organizacional a ele inerente, mais a chamada “burocracia” em sentido pejorativo expandia-se, provocando reações

proporcionais ao seu crescimento. Devido à força histórica do tradicionalismo e presença marcante do liberalismo no século XIX, a burocracia não conseguiu sustentação suficiente na esfera das mentalidades. Afinal, séculos de legítima apropriação privada da esfera pública não se desfazem com algumas décadas de transformação paradigmática. Principalmente quando, na prática, a burocracia não consegue realizar-se.

Ao contrário do intervencionismo, que tem parentesco (ainda que longínquo) com o Antigo Regime, a burocracia moderna apresentou-se como uma novidade que não tinha referenciais consistentes na esfera da cultura e das práticas sociais, para que pudesse ter respaldo no campo da legitimidade. Assim é que, em pouco tempo, a burocracia tornou-se um fardo ao Estado Intervencionista. Pelo que é claramente justificável, embora equivocada em seus pressupostos, a tendência de abandono do modelo em detrimento da crença em sua transformação. Surge, neste vácuo, a proposta de um novo modelo: o gerencial.

Na síntese de Cecília V. de Aragão, o modelo ideal gerencial é pautado pelos seguintes caracteres: 1. Orientação para clientes e resultados; 2. Flexibilidade; 3. Competitividade administrada; 4. Descentralização; 5. Atuação do Estado e não sua ausência completa (como no neoliberalismo puro); 6. Adoção de técnicas de administração privada com vistas à efficientização do sistema; 7. Estruturas horizontalizadas; 8. Instituição das agências reguladoras independentes; e 9. Relações administrativas firmadas por contrato de gestão.²⁴ Assim, o gerencialismo puro, também chamado de "neotaylorismo", impõe a busca incessante de produtividade.

Já Luiz Carlos Bresser Pereira identifica três "orientações" para a Administração Pública Gerencial: a técnica, a econômica e a política. A "Técnica", é caracterizada pela: 1. Passagem do controle de procedimentos para o controle de resultados; 2. Tentativa de redução do custo do serviço público; 3. Máxima preocupação com o controle financeiro; 4. Grande relevância conferida à avaliação de desempenho dos funcionários; 5. Disposição ao cumprimento de metas; 6. Ampliação da autonomia de gestão; e 7. Avaliação das performances. A "Econômica" é pautada pela: 1. Alocação de um "controle por competição administrada"; 2. Criação dos "quase-mercados"; 3. Administração por contrato; 4. Gestão pela qualidade total. E a "Política", refere-se à existência de controle social e à consideração do cidadão como um cliente.²⁵

A partir destas teorizações, "a questão da fuga de normas e procedimentos (perspectiva micrororganizacional) aparece como uma reação à burocracia tradicional weberiana", rumo à administração por objetivos.²⁶ Segundo Luciano Parejo Alfonso, os princípios metodológicos básicos do sistema de gestão por objetivos são: a) identificação e priorização de necessidades e definição de objetivos encaminhados à sua satisfação; b) determinação do plano de atuação preciso para cumprir com os objetivos, ou seja, da estratégia; c) estabelecimento dos programas, com alocação de recursos e determinação de responsabilidades; d) execução das atividades e tarefas previstas nos programas; e) desenho de um esquema de fiscalização e controle do cumprimento dos programas e de avaliação dos resultados em relação aos objetivos estabelecidos; e f) estabelecimento de um sistema de incentivo ao adequado desenvolvimento dos programas.²⁷

As três correntes teóricas básicas de reação ao sistema burocrático (*public choice*, teoria do agente-principal e gerencialismo propriamente dito) podem ser designadas, genericamente, como pertencentes à "racionalidade gerencial", cuja legitimação é eminentemente pragmática. Os resultados, os objetivos conquistados, as finalidades, são tomados não como princípios, mas como

realidade fática, somente apreensível empiricamente, nos casos concretos. E é nesta forma de apreensão que estes elementos se tornam, para o novo modelo, o fundamento de legitimidade.²⁸ A racionalidade gerencial, embora não prescindida dos procedimentos, os desprestigia, pois um ato não será legítimo se não for considerado eficiente, ou seja, se o fim não for satisfatório. Os meios passam para o segundo plano como fator de legitimidade e os pressupostos abstratos são olhados com grande desconfiança.

Segundo Bresser Pereira, “uma boa razão para explicar porque há transformações no estado de espírito ideológico predominante é o crescente predomínio da abordagem pragmática”.²⁹ Ao contrário do regime burocrático, o gerencialismo tem muito mais facilidade para encontrar respaldo no campo ideológico das mentalidades. A sua raiz liberal propicia-lhe maior fluidez cultural. E é justamente este aspecto que lhe fornece a possibilidade de contraditar uma ampla tradição jurídica que redundou na elaboração do regime jurídico-administrativo. Regime este que, além de possuir grande consistência doutrinária, foi ascendido à categoria constitucional. Aliás, justamente este *status* é o mais contestado pelo novo mecanismo de legitimação.

Um regime jurídico inflexível constitucionalmente não parece ser adequado à organização e à atividade administrativas que tenham como objetivo a “qualidade total”. Quanto menos regulação constitucional, mais espaço será criado para uma nova elaboração legislativa de índole gerencial. Normalização esta que é precária, porque assim se pretende ser. A postura pragmática privilegia a autonomia do indivíduo, mesmo no tocante aos negócios públicos. Bresser Pereira não perde oportunidade de exaltar que a visão gerencial abandona a “desconfiança no indivíduo”, característica da burocracia. “Com a Reforma Gerencial, o administrador público deve adquirir não toda, mas uma grande parte da autonomia de que goza o administrador privado”.³⁰

O paradoxo no neoliberalismo gerencialista é que, quanto mais afirma confiar na autonomia do indivíduo, mais ressalta a sua incapacidade de mudar o mundo. A utopia, o romance, a idealização, são vistos como fugas da realidade e, portanto, negadores da verdade. É claríssima, neste aspecto, a influência da cultura ascética britânica na construção do modelo gerencial. Não foi sem motivo que o regime mais radical tenha se manifestado concretamente na Inglaterra e em seus *dominions*.³¹ Renato Janine Ribeiro caracteriza de modo ímpar a mentalidade anglo-saxã: “as coisas são como são”.³²

Como afirma Jean-François Lyotard, a real finalidade deste sistema, aquilo que o faz autoprogamar-se como “uma máquina inteligente”, é a “otimização da relação global entre os seus *input* e *output*, ou seja, o seu desempenho”.³³ A partir desta racionalidade, torna-se perfeitamente aceitável o Estado Liberal, no qual “os impostos, para manterem sua legitimidade, devem parecer humildes: ao invés de serem a expressão e a medida de uma solidariedade política, eles devem se apresentar como a simples contrapartida das prestações de ‘serviços coletivos’ que o Estado fornece sobre um solo”.³⁴

Dado importante desta nova mentalidade é o desprestígio, ou tentativa de fuga, do regime jurídico de Direito Público. Cada vez mais se valoriza o interesse privado, critica-se a desigualdade entre a Administração e o indivíduo, são buscadas relações jurídicas horizontais, e a legalidade é tomada como um obstáculo à liberdade (que é o valor supremo da pós-modernidade). Isso tudo em tese, pois na prática, o regime de Direito Público (e o próprio Direito Administrativo como ciência) acaba

por ser em geral incrementado (para frustração daqueles que propugnam pelo seu “enxugamento gerencial”).

Para a proposta gerencial, as características básicas do regime administrativo devem ser flexibilizadas rumo à autonomia da vontade (em detrimento do típico exercício da função administrativa), ao informalismo e à preservação da intimidade individual.³⁵ Conforme Sylvie Trosa, no novo regime “o interesse geral não existe *a priori*, no limbo, mas se constrói através de uma atividade de escuta, de negociação e de tomada de posição (que pode ser através de um consenso, um acordo, uma recusa)”. O gerencialismo por resultados pode ser denominado de “modelo-síntese”, pois significa a realização de um “ajuste pragmático entre as normas e as situações para melhor atingir os objetivos”.³⁶

O aparente sucesso de algumas técnicas de administração gerencial na iniciativa privada é tomado como justificativa para a mudança. Assim é que começaram a ser adotados os “programas de qualidade total” dentro da Administração Pública. Manuel Villoria Mendieta descreve como os três princípios básicos da *Total Quality Management*: a busca da completa satisfação do cliente, a contínua melhoria dos produtos e serviços, e a eficiente implicação da totalidade da força de trabalho no processo.³⁷ Segundo o autor, a grande estratégia norteadora dos programas de qualidade total foi o “Método Deming”, que, por sua vez, constituiuse a partir de algumas influências teóricas claras, como: 1. O pragmatismo conceitualista, que foi teoria filosófica da moda nos Estados Unidos na década de 1930; 2. A teoria geral dos sistemas; e 3. As teorias estatísticas de Shewhart.³⁸ A principal tática do gerenciamento para a qualidade total é a “motivação”, a fim de que os agentes façam bom uso da ampliação de sua autonomia, seja no campo privado ou público. Como modelo teórico, a tática da motivação funda-se basicamente na partilha de ganhos de produtividade. Nos Estados Unidos, esta é a principal forma de recompensa por desempenho.³⁹

Apesar destes traços pertinentes ao novo modelo, insta destacar que na Administração Pública brasileira tal prática restringe-se à promoção retórica do orgulho profissional, à dissimulação da hierarquia pela reputação de maior responsabilidade e à distribuição de alguns prêmios honorários.⁴⁰ Situação esta eticamente discutível e administrativamente ineficiente. Sidney Nilton de Oliveira assevera que “a gestão pela qualidade é um sistema de trabalho cooperativo, com decisões descentralizadas e delegação de responsabilidade”. Mas como bem ressalta o autor, “essa autonomia não atinge o âmbito econômico e político da organização”, restringindo-se à mera execução de tarefas.⁴¹

Não pode deixar de ser registrada a existência de um *locus* diferenciado dentro do paradigma gerencialista, devido ao seu caráter não especificamente pragmatista: as “normas de conduta para a vida pública”, que congregam de forma bastante interessante os ideais de eficiência e ética pública num mesmo conjunto principiológico. A partir do relatório de Lord Nolan, apresentado ao Parlamento Britânico pelo Primeiro-Ministro, em maio de 1995, foram dispostos parâmetros de comportamento ético para servidores públicos e políticos denominados de “os sete princípios da vida pública”, que se destinam com especial destaque aos órgãos que os britânicos denominam de “quangos” (órgãos públicos não vinculados a ministérios, podendo ser executivos, consultivos ou até mesmo judiciais).

Embora, no conteúdo, sejam intimamente ligados ao regime burocrático, estes *standards*, na forma

como concebidos, permanecem como um instrumental do gerencialismo, ainda que de forma desprestigiada (devido à prevalência pragmatista). Em síntese meramente ilustrativa, os sete princípios seriam: "Interesse Público (Os ocupantes de cargos públicos deverão tomar decisões baseadas unicamente no interesse público. Não deverão decidir com o objetivo de obter benefícios financeiros ou materiais para si, sua família ou seus amigos.); Integridade (Os ocupantes de cargos públicos não deverão colocar-se em situação de obrigação financeira ou de outra ordem para com indivíduos ou organizações externas que possam influenciá-los no cumprimento de seus deveres oficiais); Objetividade (No desempenho das atividades públicas, inclusive nomeações, concessão de contratos ou recomendação de pessoas para recompensas e benefícios, os ocupantes de cargos públicos deverão decidir apenas com base no mérito.); 'Accountability' (Os ocupantes de cargos públicos são responsáveis perante o público por suas decisões e ações, e devem submeter-se a qualquer fiscalização apropriada ao seu cargo.); Transparência (Os ocupantes de cargos públicos devem conferir a suas decisões e ações a maior transparência possível. Eles devem justificar suas decisões e restringir o acesso à informação somente se o interesse maior do público assim o exigir.); Honestidade (Os ocupantes de cargos públicos têm o dever de declarar quaisquer interesses particulares que tenham relação com seus deveres públicos e de tomar medidas para resolver quaisquer conflitos que possam surgir de forma a proteger o interesse público.); Liderança (Os ocupantes de cargos públicos devem promover e apoiar estes princípios através da liderança e do exemplo)".⁴²

Infelizmente, no ideário brasileiro, o Plano idealizado por Luiz Carlos Bresser Pereira (e cujas propostas reverberam até hoje nas discussões sobre a gestão pública no Brasil) tem influência direta dos aspectos mais marcantes da mentalidade pragmatista, cuja prática confere muito mais ênfase à privatização do que à "boa conduta pública". Aliás, a sua teoria do social-liberalismo tem assumidamente esta feição, na medida em que o próprio autor propõe equivalência entre as denominações "pragmática" e "social-liberal".⁴³ "Para que serve? Quanto custa? Que valor agrega? Estas são as três perguntas fundamentais propostas por Derek Rayner, mentor da *efficiency unit*, e largamente valorizadas pelo "social-liberalismo".⁴⁴

4 A corrupção e os seus efeitos

A corrupção tem sido tema corrente no mundo,⁴⁵ tanto que reuniões e convenções normativas foram proferidas nas últimas décadas na tentativa de minorar, e quiçá anular, a corrupção existente na atuação estatal.⁴⁶ Isto porque uma verdadeira endemia de atos corruptos foi efetuada, bem como exteriorizada por intermédio dos veículos de comunicação na sociedade mundial nas últimas décadas, principalmente após a década de 90 com o avanço dos meios digitais de comunicação.⁴⁷

Todavia, ainda que comumente seja palavra aduzida por todas as pessoas em rodas de conversas e discursos, mormente quando se fala em atuação de agentes políticos, a palavra corrupção não possui um significado estanque. Larissa Ramina destaca que a corrupção demanda um conceito multidimensional. Não se pode verificar tão somente a corrupção sob o viés econômico ou político, isto porque ela pode ser visualizada e estudada sob várias perspectivas, tais como "a social, da ciência política, da teoria econômica e organizacional, ou sob a perspectiva da lei criminal, civil ou

administrativa”.⁴⁸ Já para Sergio Ferraz, corrupção enquadra-se como “a conduta, por ação ou omissão, abusiva, com vistas à deturpação do exercício de competências públicas, no intuito de auferir ganho privado: aquisição de poder ou de vantagens econômicas”. Inclusive, sobre o pressuposto nefasto para as instituições públicas, o autor destaca que o ato de corromper configura-se como a “mais deletéria e erosiva conduta que pode ocorrer”.⁴⁹

Entretanto, inexistem condutas devidamente delineadas e que se enquadram como exaustivas quanto aos atos corruptos passíveis de ocorrerem. As práticas mais comuns são aquelas indicadas pela Organização das Nações Unidas, quais sejam: suborno; fraude, outros pagamentos ilícitos, compra e comprometimento de valores, abuso de poder e quebra de confiança, apropriação indevida de recursos públicos e conflitos de interesses.⁵⁰

Acerca das factíveis causas por este descompasso ético por parte dos agentes públicos, o Banco Mundial descreve que é um “sintoma da disfunção institucional, que prospera onde as medidas econômicas são ditadas inadequadamente, os níveis de educação são baixos, a sociedade civil é subdesenvolvida e a responsabilidade das instituições públicas é fraca”.⁵¹ Os efeitos da corrupção sobre a atuação estatal e a sociedade são verdadeiramente sentidos por todos nós. Habitualmente fala-se em novos meios de controle de recursos públicos, processos judiciais visando combater evasivos atos corruptos, etc.⁵² Nesta senda, os efeitos ocasionados não são mensurados tão somente em efeitos pecuniários ou de condutas a serem suportadas pelo Estado. Também se verifica que da corrupção decorrem efeitos abstratos e imensuráveis.

Luigi Ferrajoli aponta que a crise da legalidade está associada à falta de valor vinculante às regras pelos titulares dos poderes públicos. O autor destaca que “se expressa en la ausencia o en la ineficacia de los controles, y, por tanto, en la variada y llamativa fenomenología de la ilegalidad del poder”.⁵³ A falta da razão jurídica e do valor da legalidade encontra guarida no Estado Paralelo existente, desraigado de sistema normativo legal e institucional, e sim por códigos de comportamentos próprios, os quais são geridos por burocracias dos partidos e por *lobbies* dos negócios.⁵⁴ Por todo este ideário, infere-se que a corrupção pode culminar em verdadeira infensa à democracia e ao desenvolvimento de uma sociedade, inclusive com a deturpação dos valores sociais e da falta de legitimidade estatal em seus comandos frente aos seus comandados incrédulos. A propugnada redução da quantidade de normas, meta tão relevante ao modelo gerencial, não parece ser um meio eficaz de solução dos problemas nesta seara.

Justamente por subverter o Estado Democrático de Direito, bem como abalar substancialmente a fidúcia creditada pelo povo ao Estado, a corrupção é encarada como um mal que deve ser ferozmente expurgado da gestão dos Estados modernos, independentemente do modelo administrativo adotado. Ademais, os recursos públicos esvaídos por atos corruptos comprometem não só a legitimidade política, mas também impedem o desenvolvimento e os investimentos, na maioria das vezes já arquitetados com escassos recursos públicos provenientes de enormes impulsões fiscais aos contribuintes, impreteríveis aos anseios da sociedade.

Segundo Newton Bignotto, Maquiavel, bem como os antigos, encaravam a corrupção como um marco para os limites do político. Inclusive, segundo o autor, “de um corpo político corrompido não se pode esperar mais nada, suas leis são incapazes de tolher a violência privada, o Estado deixa de representar os interesses públicos, os cidadãos visam apenas ao próprio bem, sem se preocupar

com os destinos da cidade”.⁵⁵

5 Posicionamento normativo transnacional da corrupção

O Brasil, infelizmente, sempre consta na dianteira de índices de corrupção na esfera pública. Por outro lado, resta claro que esta não é uma realidade sua exclusiva. Ademais, o país está passando por um evidente estágio de aprimoramento nos mecanismos de controle (acompanhados, sem dúvida, por uma mudança de postura cultural). A imbricação destes elementos (político, econômico e cultural) tem-se mostrado imprescindível.

Mas o fato é que, na atualidade, a própria definição de quais seriam as fronteiras políticas, econômicas e culturais dota-se de uma complexidade inexistente até meados da década de 1990. O processo de globalização e a evolução incrivelmente rápida dos meios de contato intersubjetivo à distância implicam uma atuação não mais restrita ao âmbito estatal em temas como ética e eficiência, no relacionamento entre Estado e sociedade civil (e mais que isso, no relacionamento institucional e corporativo em geral).⁵⁶

Tomando-se como finalidade o desenvolvimento é preciso tornar mais consistentes e realistas os mecanismos de controle; e, no geral, isso implicará uma superação das fronteiras do Estado-nação no tocante à padronização de procedimentos, conceitos e institutos. Neste contexto, Isaac Augusto Damsky descreve *global governance* como uma distinta forma de conformação da relação entre ética administrativa e eficiência do Poder Público. Ou seja:

el nuevo ámbito de determinación de los intereses transformará los mecanismos por los cuales se ejerce el control. De esta manera las nuevas estructuras de poder presentaran una compleja mezcla de componentes y elementos jurídicos nacionales, sectoriales, internacionales y supranacionales, mutando la actual estructura administrativa sobre la cual se estructuro el control vigente y determinando que una porción creciente de la circulación del poder quede exenta de control.⁵⁷

Pelo nefasto panorama mundial aludido, a Organização dos Estados Americanos (OEA) firmou a Convenção Interamericana contra a Corrupção, em 29 de março de 1996,⁵⁸ em Caracas, Venezuela, na qual ficou estabelecido que um dos propósitos fundamentais do texto normativo é promover e fortalecer a incrementação, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção; e promover, facilitar e regular a cooperação entre os Estados Partes a fim de assegurar a eficácia das medidas e ações adotadas para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção no exercício das funções públicas, bem como os atos de corrupção especificamente vinculados a seu exercício (art. 2º). Uma questão interessante da Convenção é a desnecessidade de prejuízo patrimonial ao Estado para aferir a conduta corruptível como tipificada e sujeita às normas ali estipuladas.

No mesmo sentido, em dezembro de 2003, na Cidade do México, foi ajustada pela Organização das

Nações Unidas a Convenção contra a Corrupção,⁵⁹ a qual foi devidamente ratificada e promulgada pelo Brasil.⁶⁰ A finalidade da referida Convenção, segundo seu artigo 1º é: a) Promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; b) Promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; c) Promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos. Segundo o art. 5º da Convenção, os Estados deverão refletir e respeitar os princípios do Estado de Direito, bem como promover e manter políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção, a devida gestão dos assuntos e bens públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas.

Além destes dois textos normativos atinentes ao combate à corrupção, o Brasil é signatário também da Convenção da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos (OCDE) e do Acordo de Cooperação Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), o qual também versa sobre a cooperação entre os citados países e da ética e combate à corrupção. Objetivos estes intimamente ligados ao desenvolvimento sócio ambiental como instrumento de uma sensível melhoria na qualidade de vida coletiva da contemporaneidade.

6 Conclusão

O desenvolvimento exige ética e eficiência na atuação administrativa do Estado. E estes dois elementos implicam a existência de um sólido arcabouço normativo. O regime jurídico administrativo pautado pela Constituição Federal de 1988 não se furtou a oferecer tal conjunto no plano do “dever ser”. Todavia, o problema reside na implementação e efetividade dos seus dispositivos. Como já se esperava, a simples alteração do modelo de gestão (do burocrático pelo gerencial — nos casos em que se realizou) não propiciou qualquer mudança substancial para melhor em termos de combate aos vícios do estamento patrimonialista típico da estruturação estatal brasileira.

Pelos argumentos expendidos nos itens anteriores, conclui-se que é absolutamente ilógico asseverar que se pode afastar os preceitos do regime jurídico administrativo porque os mesmos “atrapalham” a satisfação do interesse público.⁶¹ Certamente que a eficiência da Administração Pública não pode ser idêntica à da Administração Privada, pois se diferenciam quanto ao sujeito, à finalidade, ao meio e ao controle.⁶² Entretanto, no plano do ser, compartilham de problemas inerente ao “ser humano”, cujo pertencimento cultural condiciona suas ações e hábitos, sejam públicos ou privados.

O problema não está na racionalidade procedimental da burocracia, e sim na sua autonomização e deturpação. Recordar-se do comentário de Maurício Antonio Ribeiro Lopes, no sentido de que não adianta ser prescrito pelo Direito o dever de eficiência da Administração, “se persistir a miserável remuneração de grande contingente de seus membros, se as injunções políticas, o nepotismo desavergonhado e a entrega de funções do alto escalão a pessoas inescrupulosas ou de manifesta incompetência não tiver um paradeiro”.⁶³

As condições institucionais para o desenvolvimento sócio ambiental passam, portanto, pela melhoria contínua dos sistemas de controle das atividades do Estado (tanto materiais quanto

formais). Conforme escreve Rodrigo Pironti Aguirre de Castro:

Partindo da interpretação constitucional de que o Estado deve caminhar no sentido da realização dos direitos fundamentais, seja pela ação positiva, negativa, absteísta ou restritiva de seus órgãos, passamos à análise do novo enfoque do controle da Administração Pública, que impõe ao Estado o dever de respeitar não só o texto normativo, mas sim o de realizar o interesse público.

Diante da referida responsabilidade do Estado, necessário fazer-se a adoção de sistemas que dêem condições ao Administrador do conhecimento da vontade e da real necessidade da coletividade.⁶⁴

Referências

- ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 48, n. 3, set./dez. 1997.
- BIGNOTTO, Newton. As fronteiras da ética: Maquiavel. In: NOVAIS, Adauto (Org.). *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Coletânea organizada por Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- BORGES, André. Ética, burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à "crise de carácter" do Estado. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, 2000.
- CADERMATORI, Sérgio. *Estado de direito e legitimidade: uma abordagem garantista*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- CARLIN, Volnei Ivo. *Deontologia jurídica: ética e justiça*. Florianópolis: Obra Jurídica, 1996.
- CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. *Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. *Governança Européia: um livro branco*. Bruxelas, 25.7.2001 – COM(2001).
- CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático*. Tradução de Juan A. Gili Sobrino. Brasília: Ed. UnB, 1981.
- CHANLAT, Jean-François. *Ciências sociais e management: reconciliando o econômico com o social*. Tradução de Ofélia de Lanna Sette Tôrres. São Paulo: Atlas, 2000.
- CHUEIRI, Vera Karam. *Filosofia do direito e modernidade: Dworkin e a possibilidade de um discurso instituinte de direitos*. Curitiba: JM, 1995.

DAMSKY, Isaac Augusto. El control em la internacionalización. In: CISNEROS FARÍAS, Germán; FERNÁNDES RUIZ, Jorge; LÓPES OLVERA, Miguel Alejandro (Coord.). *Control de la administración pública*. México, D. F.: UNAM, 2007.

DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. Corrupción: mecanismos sociales y jurídicos para su control. In: DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Estudios de derecho público*. Montevideo: Do autor, 2002. v. 2.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARRAJOLI, Luigi. *Derechos e garantías: la ley del más débil*. 6. ed. Madrid: Editorial Trotta, 1999.

FERRAZ, Sergio. Corrupção: algumas reflexões. *Biblioteca Digital Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 26, abr./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=57715>>. Acesso em: 3 fev. 2010.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 220, abr./jun. 2000.

FREUND, Julien. *Sociologia de Max Weber*. Tradução de Luís Cláudio de Castro e Costa. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado*. Barueri, SP: Manole, 2003.

GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

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

GRAHAM JUNIOR, Cole Blease; HAYS, Steven W. *Para administrar a organização pública*. Tradução de Britta Lemos de Freitas. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1994.

GUÉHENNO, Jean-Marie. *O fim da democracia: um ensaio profundo e visionário sobre o próximo milênio*. Tradução de Howard Maurice Johnson e Amaury Temporal. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. *Comentários à reforma administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

LYOTARD, Jean-François. *A condição pós-moderna*. Tradução de Ricardo Corrêa Barbosa. 6. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000.

MAMEDE, Gladston. *Semiologia do direito: tópicos para um debate referenciado pela animalidade e pela cultura*. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 2000.

MENDIETA, Manuel Villoria. *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Reinstucionalização da ordem econômica no processo de globalização. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 204, abr./jun. 1996.

MORICE, Alain. Eterno retorno del utilitarismo. *Le Monde Diplomatique*, ano II, n. 24, jun. 2001.

NOLAN, Lord. *Normas de conduta para a vida pública*: primeiro relatório da comissão sobre normas de conduta para a vida pública da Câmara dos Comuns do Reino Unido. Tradução de Isabel Taveira, Istvan Vajda, Patrícia Zimbres, Theresa Catarina e Vanira Taveira. Brasília: ENAP, 1997.

NOVAES, Adauto. Cenários. In: NOVAES, Adauto (Org.). *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

OLIVEIRA, Sidney Nilton de. As estratégias de gerenciamento do trabalho nas organizações modernas. *História – Questões & Debates*, Curitiba, n. 29, ago./dez. 1998.

OROZCO, José Luis. *El estado pragmático*. México, D.F.: UNAM, 1996.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y administración*: tres estudios. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

RAMINA, Larissa L. O. *Ação internacional contra a corrupção*. Curitiba: Juruá, 2003.

RIBEIRO, Renato Janine. *A última razão dos reis*: ensaios sobre filosofia e política. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

RONZANI, Dwight Cerqueira. Corrupção, improbidade administrativa e Poder Público no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, v. 8, n. 10, p. 57-89, jun. 2007.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

TARZIA, Antonello. *Corti dei conti e controllo esterno sulla attività economico-finanziaria delle autonomie negli stati regionali*. Padova: CEDAM, 2008.

TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados*: quando o Estado se compromete. Tradução de Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

* Este texto faz parte da seguinte obra: SILVEIRA, Raquel Dias da; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (Coord.). *Estudos dirigidos de gestão pública na América Latina*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. v. 1, 393 p.

¹ A denúncia das falácias do gerencialismo foi realizada desde o início da sua publicização no Brasil. Particularmente, parecem bastante atuais as considerações feitas em trabalho anterior, às

quais é possível fazer uma remissão com espantosa atualidade. Parte do presente texto foi extraído de considerações anteriores que, aparentemente, ainda requerem atenção. Cf. GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 23 et seq.

² Aliás, esta constatação (e relacionando-a com o sistema social e cultural) não retrata qualquer novidade. No plano internacional é reconhecido o excelente trabalho de Michel Crozier na análise do problema Francês (padrão para o ocidente); no Brasil, basta uma breve incursão nos trabalhos de Raymundo Faoro e Victor Nunes Leal. Cf. CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático*. Tradução de Juan A. Gili Sobrino. Brasília: Ed. UnB, 1981; FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001; LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. *Passim*.

³ Sobre a análise dos problemas do patrimonialismo como deturpador do modelo burocrático no Brasil (a partir de um foco na questão das mentalidades) remete-se ao trabalho anterior: GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado*. Barueri, SP: Manole, 2003. *Passim*.

⁴ Uma acirrada crítica a esta ingênua crença na sociedade civil como panaceia da realização do interesse público (muitas vezes sustentada teoricamente pelo princípio da subsidiariedade) foi realizada em texto recente: GABARDO, Emerson. *Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. *Passim*.

⁵ BORGES, André. Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à “crise de carácter” do Estado. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, 2000.

⁶ CARLIN, Volnei Ivo. *Deontologia jurídica: ética e justiça*. Florianópolis: Obra Jurídica, 1996. p. 33.

⁷ NOVAES, Adauto. Cenários. In: NOVAES, Adauto (Org.). *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. p. 7.

⁸ Uma visão interessante da ética clássica pode ser encontrada em NOVAES, *op. cit.*, p. 7 et seq.

⁹ CHANLAT, Jean-François. *Ciências sociais e management: reconciliando o econômico com o social*. Tradução de Ofélia de Lanna Sette Tôrres. São Paulo: Atlas, 2000. p. 75.

¹⁰ Lembra-se das palavras de Dwight Cerqueira Ronzani que descreve que: “A moral em sua acepção mais comum é, simultaneamente, a experiência vivencial em que nossa consciência experimenta a distinção entre o bem e o mal, como também a reflexão filosófica gerada a partir dessa experiência. A moral pode ser tida à guisa de um valor, que ao se debruçar sobre aquela experiência concreta, refletida filosoficamente e projetada no comportamento humano, usa-se nominar como ética” (RONZANI, Dwight Cerqueira. *Corrupção, improbidade administrativa e Poder Público no Brasil*. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, v. 8, n. 10, p. 74, jun. 2007).

¹¹ Sobre o assunto, Volnei Ivo Carlin aduz que “...a deontologia opera no campo da norma profissional, enquanto a ética está vinculada ao valor e à identidade profissional, portanto, uma noção mais ampla do que aquela” (CARLIN, *op. cit.*, p. 34).

¹² BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Coletânea organizada por Michelangelo Bovero. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 173.

¹³ CHANLAT. *Ciências sociais e management...*, p. 76.

¹⁴ Justifica o autor: "...o universo da gestão se interessa cada vez mais pela ética. No momento em que as sociedades se fragmentam, em que as ameaças sobre nossa preservação ambiental tornam-se claras e estamos em crescente mercantilização dos homens e das coisas, é, de fato, mais que tempo de reintroduzir em certo número de questões morais" (CHANLAT. *Ciências sociais e management...*, p. 76).

¹⁵ BOBBIO. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*, p. 180.

¹⁶ BIGNOTTO, Newton. As fronteiras da ética: Maquiavel. In: NOVAIS, Adauto (Org.). *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. p. 123.

¹⁷ WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1963. p. 142. A distinção entre ética da convicção e ética da responsabilidade é notória na ciência política, todavia, vale a pena uma breve lembrança. A primeira refere-se à adoção de um fundamento principiológico absoluto, ou seja, de uma pureza intransigente e subjetiva decorrente de um idealismo permeado pela "moral do tudo ou nada"; é irracional ou racional por valor, portanto, não se interessa pelas consequências externas. A segunda, de natureza racional, adota um fundamento prático, intersubjetivo e realista, cuja moral é condicionada pelos meios e resultados, na medida em que são ponderadas as consequências dos atos. Sobre o assunto, conferir: FREUND, Julien. *Sociologia de Max Weber*. Tradução de Luís Cláudio de Castro e Costa. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 26.

¹⁸ É o caso, por exemplo, da realidade europeia, cuja manifestação mais marcante da exacerbação da mentalidade pragmático-utilitarista pode ser verificada na sua política de imigração. Como bem descreve o pesquisador do *Centre Nationale de La Recherche Scientifique*, Alain Morice: "La coyuntura ideológica actual revela una vez más el carácter profundamente oportunista, es decir, utilitarista y pragmático, de la políticas de inmigración en la historia de algunos países europeos" (MORICE, Alain. Eterno retorno del utilitarismo. *Le Monde Diplomatique*, ano II, n. 24, p. 22, jun. 2001).

¹⁹ Sobre o assunto, ver: MAMEDE, Gladston. *Semiologia do direito: tópicos para um debate* referenciado pela animalidade e pela cultura. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 2000. p. 23.

²⁰ OROZCO, José Luis. *El estado pragmático*. México, D.F.: UNAM, 1996. *Passim*.

²¹ Cumpre destacar que nem todas as teorias neoliberais são utilitaristas ou pragmáticas, como é o caso de John Rawls e Robert Nozick. Sobre o assunto, conferir: SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. p. 84, 85.

²² CADERMATORI, Sérgio. *Estado de direito e legitimidade: uma abordagem garantista*. Porto

Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 78.

²³ CHUEIRI, Vera Karam. *Filosofia do direito e modernidade*: Dworkin e a possibilidade de um discurso instituinte de direitos. Curitiba: JM, 1995. p. 119.

²⁴ ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 48, n. 3, p. 117, set./dez. 1997.

²⁵ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania*: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional, p. 115 *et seq.*

²⁶ ARAGÃO. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública:..., p. 118.

²⁷ PAREJO ALFONSO, Luciano. *Eficacia y administración*: tres estudios. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1995. p. 117.

²⁸ Dentro desta ótica, propõe Diogo de F. Moreira Neto: "...vai perdendo sentido científico e prático acreditar-se na maior ou menor eficiência de modelos abstratos de ação política na ordem econômica, sem levar-se em consideração que em qualquer decisão imperativa que venha a ser adotada há que se considerar duplamente: o conhecimento empírico e a concordância ou divergência da opção com a vontade real das pessoas envolvidas" (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Reinstucionalização da ordem econômica no processo de globalização. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 204, p. 139, abr./jun. 1996).

²⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*: para uma nova interpretação da América Latina, p. 72.

³⁰ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania*: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional, p. 126.

³¹ "O Governo Thatcher não adotou a Reforma Gerencial por razões ideológicas, mas pragmáticas. Thatcher, como qualquer político competente, nesse momento estava fazendo acordos ao invés de ser dogmática" (PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania...*, p. 124).

³² "A postura anglo-saxã resulta, com freqüência demais, banal: as coisas são como são, *human beings being what they are...*; sérios e intransponíveis limites se colocam à ação, e ao próprio conhecimento, que vezes em excesso nada pode além de assinalar o que é imutável e inexplicável: como se nos deparasse sempre um fundo de não-sentido, geralmente exposto com humor mas em algumas ocasiões com a dolorosa percepção de que o homem é um ser opaco a si mesmo" (RIBEIRO, Renato Janine. *A última razão dos reis*: ensaios sobre filosofia e política. São Paulo: Companhia das Letras, 1993. p. 109).

³³ LYOTARD, Jean-François. *A condição pós-moderna*. Tradução de Ricardo Corrêa Barbosa. 6. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000. p. 21.

³⁴ GUÉHENNO, Jean-Marie. *O fim da democracia*: um ensaio profundo e visionário sobre o próximo milênio. Tradução de Howard Maurice Johnson e Amaury Temporal. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1999. p. 22.

³⁵ A análise foi realizada a partir da distinção tópica entre Direito Administrativo e Direito Privado encontrada em: SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 105.

³⁶ TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Tradução de Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001. p. 55.

³⁷ Para tanto, são adotados dez valores fundamentais: 1. Autoridade do cliente; 2. Comprometimento da liderança; 3. Completude de participação; 4. Recompensa pela qualidade; 5. Redução da duração dos processos; 6. Prevenção de erros ao invés de sua correção; 7. Gestão baseada em dados confiáveis; 8. Visão estratégica; 9. Desenvolvimento da cooperação interna e externa; 10. Consciência da responsabilidade perante a sociedade. Cf. VILLORIA MENDIETA, Manuel. *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996. p. 171.

³⁸ VILLORIA MENDIETA. *La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia*, p. 171.

³⁹ Sobre o assunto e as questões referentes à recompensa financeira por desempenho nos EUA, ver: GRAHAM JUNIOR, Cole Blease; HAYS, Steven W. *Para administrar a organização pública*. Tradução de Britta Lemos de Freitas. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1994. p. 142 *et seq.*

⁴⁰ Sobre o assunto, ver: TROSA. *Gestão pública por resultados...*, p. 279 *et seq.*

⁴¹ OLIVEIRA, Sidney Nilton de. As estratégias de gerenciamento do trabalho nas organizações modernas. *História – Questões & Debates*, Curitiba, n. 29, p. 86, ago./dez. 1998.

⁴² NOLAN, Lord. *Normas de conduta para a vida pública: primeiro relatório da comissão sobre normas de conduta para a vida pública da Câmara dos Comuns do Reino Unido*. Tradução de Isabel Taveira, Istvan Vajda, Patrícia Zimbres, Theresa Catarina e Vanira Taveira. Brasília: ENAP, 1997. p. 25.

⁴³ Segundo o autor, são grandes os desafios, “demandando uma nova interpretação para a crise da América Latina — a interpretação da crise do Estado — e a definição de uma nova estratégia de crescimento — algo que eu tenho chamado de estratégia pragmática ou social-democrática, mas que poderia também ser chamada de estratégia social-liberal” (PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina*, p. 31).

⁴⁴ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, p. 53.

⁴⁵ No presente abordar-se-á a corrupção sob o viés estatal, não adentrando sobre possíveis corrupções no mercado privado ou tão somente envolvendo agentes e recursos privados — cuja manifestação e consequência também podem ter implicações públicas.

⁴⁶ Um excelente resumo sobre as tendências internacionais a respeito do controle da corrupção pode ser obtido com o texto de Augusto D. Martínez. Cf. DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Corrupción:*

mecanismos sociales y jurídicos para su control. In: DURÁN MARTÍNEZ, Augusto. *Estudios de derecho público*. Montevideo: Do autor, 2002. v. 2, p. 89 et seq.

⁴⁷ Sobre uma análise histórica acerca da corrupção, ver: RAMINA, Larissa L. O. *Ação internacional contra a corrupção*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 26-27. Para a leitura de uma análise histórica brasileira da corrupção de acordo com os antecedentes da cultura portuguesa à época da colonização, vide: RONZANI. Corrupção, improbidade administrativa e Poder Público no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, p. 62 et seq.

⁴⁸ RAMINA. *Ação internacional contra a corrupção*, p. 25.

⁴⁹ FERRAZ, Sergio. Corrupção: algumas reflexões. *Biblioteca Digital Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 26, abr./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=57715>>. Acesso em: 3 fev. 2010.

⁵⁰ Tais práticas são enunciadas e explicadas por Larissa Ramina. Cf. RAMINA. *Ação internacional contra a corrupção*, p. 30-35.

⁵¹ RAMINA. *Ação internacional contra a corrupção*, p. 30.

⁵² Insta lembrar que ante estas diversas facetas malévolas ocasionadas pela corrupção, diversos princípios foram ressaltados para a boa governança (termo ultimamente usado em larga escala): abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência. Cf. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Governança Européia: um livro branco*. Bruxelas, 25.7.2001 – COM(2001).

⁵³ FARRAJOLI, Luigi. *Derechos e garantías: la ley del más débil*. 6. ed. Madrid: Editorial Trotta, 1999. p. 15.

⁵⁴ O autor menciona que na Itália a degradação se dá também no *status* das normas constitucionais ao relatar os abusos de poder cometidos pelo Presidente da República. Cf. FERRAJOLI. *Derechos e garantías: la ley del mas débil*, p. 15-16.

⁵⁵ BIGNOTTO. As fronteiras da ética: Maquiavel, p. 124.

⁵⁶ Ainda que possam existir movimentos contrários. Na Europa, Antonello Tarzia ressalta que este processo centrífugo não contradiz a tendência de progressiva eliminação dos controles de característica impeditiva-repressiva, de modo a manter na autonomia local a responsabilidade pelo controle. Sobre o assunto, e mais particularmente a importante atuação dos Tribunais de Contas nesta serara, ver: TARZIA, Antonello. *Corti dei conti e controllo esterno sulla attività economico-finanziaria delle autonomie negli stati regionali*. Padova: CEDAM, 2008. p. XV.

⁵⁷ DAMSKY, Isaac Augusto. El control em la internacionalización. In: CISNEROS FARIAS, Germán; FERNÁNDES RUIZ, Jorge; LÓPES OLVERA, Miguel Alejandro (Coord.). *Control de la administración pública*. México, D. F.: UNAM, 2007. p. 171-172.

⁵⁸ No Brasil, esta convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002 e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.

⁵⁹ Esta é a Convenção Internacional mais extensa que versa sobre corrupção, contando com 71 artigos.

⁶⁰ No Brasil, a Convenção da ONU contra Corrupção foi ratificada pelo Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

⁶¹ FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 220, p. 168, abr./jun. 2000.

⁶² PAREJO ALFONSO. *Eficacia y administración*: tres estudios, p. 118.

⁶³ LOPES, Maurício Antônio Ribeiro. *Comentários à reforma administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 108.

⁶⁴ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. *Sistema de controle interno*: uma perspectiva do modelo de gestão pública gerencial. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 96.

Como citar este artigo na versão digital:

Conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

GABARDO, Emerson; REIS, Luciano Elias. O gerencialismo entre eficiência e corrupção: breves reflexões sobre os percalços do desenvolvimento. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 11, n. 124, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=73528>>. Acesso em: 23 jul. 2013.

Como citar este artigo na versão impressa:

Conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico publicado em periódico impresso deve ser citado da seguinte forma:

GABARDO, Emerson; REIS, Luciano Elias. O gerencialismo entre eficiência e corrupção: breves reflexões sobre os percalços do desenvolvimento. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 11, n. 124, p. 39-50, jun. 2011.