

## **Uma Análise dos Sistemas de Gestão Pública de Acordo com o Conceito Atribuído ao Destinatário das Ações Públicas**

Artigo apresentado no ENANPAD, Campinas, 2001.

Autor: Leonardo José Andriolo

### **Resumo:**

Este artigo tem como objetivo principal analisar os efeitos teóricos e práticos, nos sistemas de gestão pública, da utilização dos conceitos de eleitor, cliente e cidadão como destinatários das ações públicas. Três sistemas são analisados com base nesta concepção: o clientelismo, relacionado com o conceito de eleitor enquanto indivíduo disposto a transacionar seu voto por benefícios públicos; o gerencialismo, que adota o conceito de cliente e a lógica do mercado; e o paradigma emergente, que tem como foco o conceito de cidadão, pressupondo que, além do atendimento às carências materiais, o poder público precisa garantir os direitos sociais. O trabalho conclui que o conceito de cidadão é fundamental para a administração pública e que a sua substituição por outros conceitos revela-se inadequada e problemática. Observa-se também que é necessário superar a dicotomia política-administração, construindo-se modelos teóricos que dêem ao Estado a capacidade de melhorar a qualidade dos seus serviços ao mesmo tempo em que promova o desenvolvimento humano e a inserção social.

### **1. Introdução**

A utilização do conceito de cliente para identificar o destinatário das ações públicas, adotada pelas teorias gerencialistas, em especial o movimento de reinvenção do governo, chamou a atenção de vários autores, que identificaram as limitações e a inadequação dessa abordagem. Este fato suscitou o questionamento sobre que outros conceitos são utilizados com esta finalidade e que implicações teóricas e práticas resultam do seu emprego. Percebeu-se que três conceitos, com mais freqüência, são identificados como destinatários da atividade pública: o conceito de eleitor, que está no centro do sistema clientelista, o conceito de cliente ou consumidor, que concentra as práticas das teorias gerencialistas, e o conceito de cidadão, que ficou um tanto relegado, mas que agora está sendo resgatado, e que identifica um paradigma em emergência, o qual busca conciliar critérios técnicos de gestão e a valorização da participação popular.

O presente artigo tem também o objetivo de analisar as práticas e concepções que envolvem a utilização destes conceitos, buscando deixar mais nítidos os pressupostos e as características de cada modelo e as principais diferenças entre eles. Pretende-se, também, demonstrar que a substituição do conceito de cidadão como destinatário das ações públicas por outros conceitos resulta contraditória, inapropriada e problemática.

A necessidade de aperfeiçoar a teoria da gestão pública não implica abandonar pressupostos como a natureza política da administração pública, a cidadania, o interesse público, a impessoalidade, a participação democrática, nem

introduzir, de forma acrítica e indiscriminada, práticas da administração empresarial para as operações de governo.

Outro tema abordado neste artigo relaciona-se com a dicotomia política-administração. Essa dicotomia é identificada no sistema clientelista, onde o político conta com a debilidade da burocracia para, muitas vezes à margem da lei, efetuar suas transações de benefícios públicos por votos. No gerencialismo a dicotomia é acentuada pela pressuposição de ser uma abordagem apolítica e eminentemente técnica, buscando neutralizar o conteúdo político. Para esta abordagem, a política é um empecilho à eficiência do Estado e deve ser reduzida ao mínimo necessário. No entanto, esta capa de eficácia neutra da técnica encobre uma estratégia para manter a hegemonia de determinada visão da gestão pública (Misoczky, Vieira e Leão, 1999). O paradigma emergente busca superar a dicotomia política-administração ao reconhecer a coexistência da dimensão técnica e da dimensão política e pretender uma administração pública ao mesmo tempo eficaz e promotora dos direitos sociais.

## **2. O eleitor como destinatário das ações públicas: clientelismo**

Para o objetivo deste estudo, o conceito de eleitor é reduzido ao indivíduo que tem o direito de votar e está disposto a trocar seu voto por alguma vantagem ou benefício pessoal. O sistema de gestão pública que se vincula a esta concepção se caracteriza por práticas clientelistas. As decisões envolvendo as ações e políticas públicas, nesta perspectiva, não são tomadas com vistas ao bem da sociedade, mas visam, primordialmente, ao benefício último dos próprios dirigentes públicos, interessados em obter o voto dos eleitores para manterem ou ampliarem suas posições de poder. Nesse jogo de poder, o voto não é esperado como reconhecimento dos resultados sociais produzidos por uma gestão eficiente, mas sim como parte de um jogo de troca-troca, em que o bem ou serviço público é fornecido ante o comprometimento do voto.

De acordo com Carvalho (1997), o conceito de clientelismo de modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Seu conteúdo também varia ao longo do tempo, de acordo com os recursos controlados pelos atores políticos.

O clientelismo, contudo, não se resume a práticas ocasionais. Avelino Filho (1994) entende que a política clientelista moderna sobrevive pela sua capacidade de substituir os laços de lealdade pessoal, base da política nas sociedades tradicionais, pela oferta de benefícios materiais individuais, de forma a minimizar conflitos e maximizar sua capacidade de influência eleitoral. O poder deste político reside na sua habilidade de atuar como intermediário entre sua clientela e os recursos públicos. Para este autor, o clientelismo depende de uma suposta institucionalidade que ofereça garantias mínimas de continuidade, gerando alguma certeza, alongando as expectativas e organizando as demandas. De outra forma, o sistema se desintegraria e a confiança e a cooperação seriam impossíveis, porque não há como ordenar apenas interesses específicos e indivíduos egoístas. Assim, não obstante a fragmentação dos interesses da clientela, é preciso um mínimo de organização e estabilidade, para que possam ser produzidas expectativas de continuidade.

Ainda de acordo com Avelino Filho (1994), o requisito fundamental para o êxito da relação clientelista é a manipulação da esperança de futuros benefícios, porque permite ao cliente alguma segurança frente às necessidades futuras e ao patrono ampliar ao máximo sua clientela, com uma quantidade limitada de benefícios. A eficácia do clientelismo reside na capacidade de fazer com que o eleitor acredite que aquele é o caminho mais seguro para a obtenção de um benefício.

É evidente que o sistema clientelista se constitui numa anomalia, porque vai de encontro aos princípios norteadores da administração pública, que pressupõem, acima de tudo, o bem comum, a finalidade pública e a impessoalidade. Não obstante, as relações clientelísticas têm sido uma das características da administração pública brasileira ao longo do tempo, sendo encontradas mesmo em contextos modernos, regidos por instituições democráticas.

Em termos de Brasil, é importante citar o coronelismo, que é uma das formas de clientelismo, e que foi um sistema político muito freqüente em determinado período da nossa história. Para Nunes Leal (1976, p.20), esse fenômeno é “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada”. Ainda conforme esse autor, o coronelismo envolve uma relação entre o poder público, que se fortalece em sua base representativa, e os chefes locais, principalmente senhores de terra, em decadência social. O poder do coronel se sustenta na falta de instrução, de informação e de recursos dos trabalhadores rurais, fazendo com que dependam dos favores do coronel. A manutenção dessa relação de dependência e submissão é decorrente também da alta concentração das propriedades rurais.

No plano político, a liderança municipal do coronel se explica pelo seu interesse em conseguir melhoramentos para o lugar: escola, estrada, correio, telégrafo, igreja, hospital, campo de futebol. O seu esforço em obter essas realizações garante a conservação de sua posição de liderança. Ao lado desses fatores, há também os favores pessoais de toda a ordem, que se manifestam pelo paternalismo, que para favorecer aos amigos leva à prática da delinquência, com a sua recíproca: negar tudo ao adversário (Nunes Leal, 1976).

Carvalho (1997) observa que o coronelismo tratado por Nunes Leal é um sistema político que envolve uma rede de relações, do coronel ao presidente da República, pressupondo compromissos recíprocos, e que foi resultado de fatos políticos e econômicos próprios de determinado momento da história brasileira. Conforme salienta Carvalho (1997), é comum serem confundidos os conceitos de coronelismo e de mandonismo. Enquanto o primeiro é um sistema político, o segundo é uma característica da política tradicional. Para Carvalho (1997), o mandonismo indica a existência de estruturas oligárquicas e personalizadas de poder no âmbito local. O mandão é aquele que, em razão de deter o controle de recursos estratégicos, normalmente a posse da terra, exerce sobre a população um domínio pessoal e arbitrário.

Nesse sentido, pode-se dizer que se o coronelismo é um fenômeno circunscrito a um determinado momento histórico, enquanto que o mandonismo existe desde o início da colonização e sobrevive ainda hoje em regiões isoladas que apresentam condições propícias, a saber, predominância da atividade rural, concentração da propriedade fundiária e baixo índice de instrução da população.

As relações clientelísticas, nesse caso, dispensam a presença do coronel, pois ela se dá entre o governo, ou políticos, e setores pobres da população. Deputados trocam votos por empregos e serviços públicos que conseguem graças à

sua capacidade de influir sobre o Poder Executivo. Nesse sentido, é possível mesmo dizer que o clientelismo se ampliou com o fim do coronelismo e que ele aumenta com o decréscimo do mandonismo. À medida que os chefes políticos locais perdem a capacidade de controlar os votos da população, eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo para estes a relação clientelística.

Embora o clientelismo dependa de certo grau de institucionalidade para manter sua continuidade, esse sistema encontra condições mais favoráveis nas instituições públicas em que a burocracia seja mais débil. Certas características da burocracia, como a impessoalidade, o estrito cumprimento de normas, a valorização da carreira e a primazia da competência técnica, não se coadunam com os interesses político-clientelistas dos dirigentes. Tem-se, então, uma situação típica da dicotomia política-administração, em que o político se coloca na condição de “diletante que se opõe ao perito, enfrentando o funcionário treinado que se coloca dentro da direção da administração” (Weber, 1982, p. 269).

Como observa Clegg (1990), o líder político está envolvido com a luta pelo poder, que é um de seus fins últimos. Na busca desse poder, o líder político tende a utilizar sua autoridade e a estrutura burocrática da organização, de forma que esta se constitua num instrumento em suas mãos. A contraposição ao poder político encontra-se no poder fundamentado no conhecimento técnico da burocracia, verificando-se uma situação de tensão entre o caráter técnico e impessoal da burocracia e os interesses dos dirigentes.

Conforme observa Machado-da-Silva (1991), a burocracia ganhou relevância no Brasil inserida num contexto marcado pela tradição patrimonialista do país, especialmente no seu conceito de pessoalidade, que pode ser definido como a lealdade diretamente reportada à pessoa. Em vista dessa circunstância, é comum verificar-se nas organizações uma tensão entre a pressão burocrática pela impessoalidade e a pressão patrimonialista em direção à pessoalidade. Essa tensão fica mais proeminente num contexto de práticas clientelistas.,

Um aspecto importante a ser ressaltado é que quando um determinado governo busca superar o clientelismo adotando práticas participativas e democráticas, pode ocorrer um cerco clientelista para evitar a mudança. Esse cerco se materializa de diferentes formas, principalmente através de atividades de bloqueio e boicote, visando à diminuição da autonomia da administração e à desarticulação das políticas que dependem, para seu sucesso, do envolvimento da população através de mecanismos de representação.

Avelino Filho (1994) cita um estudo de Chubb que analisa a gestão comunista na cidade de Nápoles, na Itália, em que houve resistência dos eleitores à desarticulação das práticas clientelistas, principalmente a partir do momento em que perceberam que as promessas de campanha do Partido Comunista não iriam ser cumpridas. Quando começaram a cessar as expectativas de trabalho para todos, muitos eleitores foram em busca de um patrono que pudesse assegurar pelo menos uma solução individual. Chubb (*apud* Avelino Filho, 1994) conclui que a força do clientelismo, numa região como o sul da Itália, é o elemento esperança e que os comunistas não foram capazes de competir com seus oponentes neste campo.

Neste contexto, a superação do sistema clientelista depende de serem criadas condições para que tanto os produtores de políticas, como sua clientela, possam prescindir desta relação de ganhos mútuos individuais para atuarem num contexto democrático. A mudança depende também de que, no eixo das políticas públicas, o conceito de eleitor dê lugar ao conceito de cidadão.

### **3. O consumidor como destinatário das ações públicas: gerencialismo**

Enquadram-se nesta classificação as teorias que defendem a aplicação à administração pública da lógica do mercado. Essa proposta encontra sua defesa mais veemente na obra de Osborne e Gaebler: “Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público” (1997), que apresenta uma visão de estado empreendedor, fortemente inspirado por critérios de eficiência empresarial. A obra de Osborne e Gaebler serviu de orientação para um programa de “reinvenção do governo” nos Estados Unidos, definido no Ato de Desempenho e Resultados do Governo (1993), que estabeleceu medidas para melhorar o modo como o governo realiza negócios (Coe, 1997).

De acordo com Martins (1996), visto que a lógica operacional da burocracia é pouco compatível com a atual conjuntura, caracterizada pela globalização, pela comunicação integrada e pela economia centrada na tecnologia e em nichos de mercado, Osborne e Gaebler sugerem um novo modelo de governança, centrado na produção de bens e serviços públicos de alta qualidade, orientados para os clientes de uma maneira empresarial.

Esse modelo de gestão difundiu-se rapidamente também entre as sociedades latino-americanas, que, conforme Pereira (1996), têm se constituído em um grande laboratório de experiências neoliberais. Nesse contexto liberalizante, atribui-se à interferência do Estado a responsabilidade pelo desempenho insatisfatório da economia e pelas mazelas sociais — corrupção política, clientelismo, ineficiência burocrática — contribuindo para afirmar uma ideologia antiestatal e enfraquecendo a capacidade do Estado para regular a economia, além de fortalecer o setor privado.

Uma das principais críticas a essa posição refere-se ao fato de ela restabelecer a dicotomia entre política e administração (Martins, 1996), na medida em que prega maior poder do executivo e menor influência do legislativo na administração da política (Coe, 1997). Dessa forma, haveria a tendência de substituir o processo político pelo mercado e, tomando emprestado os princípios da qualidade total e da reengenharia, caracterizar o cidadão como consumidor. A teoria gerencialista aceita como pressuposto que os administradores públicos são produtores e fornecedores de serviços governamentais: eles pesquisam as atitudes dos clientes, produzem os serviços adequados e decidem quais programas devem ser terceirizados ou descentralizados, administrando como se fosse uma empresa privada (Smith e Huntsman, 1997).

De acordo com Pagnato (1997), embora o conceito de cliente possa ser útil na gestão pública, ele deve ser usado com cautela. Em primeiro lugar, há que se admitir a concorrência entre os clientes da administração pública. O governo não consegue atender às necessidades de todos os seus clientes, como uma empresa poderia, porque tem múltiplos clientes, com perspectivas conflitantes. Tentar simultaneamente satisfazer múltiplos objetivos de programas públicos é difícil, senão impossível. Por exemplo, se o governo prestar os melhores serviços possíveis para determinado grupo de consumidores, isso pode implicar restrição ao atendimento dos interesses de outro grupo, em consequência da limitação do orçamento.

Pagnato (1997) salienta que, enquanto a satisfação dos clientes é extremamente importante para as empresas porque seus lucros são maximizados quando os consumidores satisfeitos permanecem leais, essa dinâmica não tem

relevância para os órgãos públicos. Além disso, diferentemente do objetivo claro que as empresas têm de maximizar o lucro mantendo os clientes felizes, os órgãos públicos têm múltiplos e conflitantes objetivos.

Há ainda duas outras razões por que o conceito de cliente é problemático no setor público: a desconexão entre os serviços prestados e o pagamento por estes serviços, visto que quem recebe os serviços públicos não paga necessariamente impostos proporcionais aos serviços recebidos, e a independência requerida por alguns órgãos de governo, especialmente de fiscalização e controle, para cumprirem seus objetivos. Nestas situações, o conceito de cliente é de difícil aplicação para o setor público (Pegnato, 1997).

Para Swiss (1992), a simples transferência de conceitos empresariais, como a devoção ao cliente, tomado emprestado da qualidade total, para o setor público pode ser um erro. Por exemplo, uma empresa pode, com facilidade, definir seu cliente potencial. No entanto, para um órgão público, definir seu cliente pode ser difícil e politicamente controverso, porquanto os consumidores do governo muitas vezes têm demandas contraditórias. Definir o cliente como sendo o público em geral não ajuda a solucionar a questão, porque o cliente continua oculto. Além disso, o público em geral, por incluir múltiplos grupos e interesses, freqüentemente apresenta demandas incompatíveis.

Poder-se-ia questionar, por exemplo, quem é o cliente de uma penitenciária (Vieira, 1997)? Alguém responderia que é o prisioneiro (neste caso, segundo o princípio de conceder a máxima satisfação ao cliente, esse órgão deveria atender aos desejos dos detentos, o que poderia incluir até mesmo a facilitação de fuga ou a liberação de ingresso de materiais e substâncias proibidas), outros diriam que são os empregados ou então o público em geral. De toda a forma, percebe-se que a utilização do conceito de cliente, neste caso, não contribui para tornar mais claro o foco de atuação do órgão, como ocorreria numa empresa privada; ao contrário, torna mais confusa e contraditória a definição dos objetivos. A mesma dificuldade tem-se ao tentar definir os clientes de uma força policial, de um órgão de fiscalização de receitas públicas, de um tribunal de contas ou nos casos em que os benefícios são fornecidos indiretamente, através de infra-estrutura pública (estradas, praças, portos, política monetária, justiça, etc.).

Frederickson (*apud* Pegnato, 1997) é enfático: cidadãos não são clientes. Clientes escolhem entre os produtos apresentados no mercado, cidadãos decidem o que é importante que o governo faça com os recursos públicos. Além disso, o conceito de cliente implica necessariamente liberdade de escolha, não bastando haver prestação de serviços diretos (Vieira, 1997). Mintzberg (1996, p. 77) também reage à concepção de ser considerado simples consumidor: “eu não sou um mero consumidor do meu governo, obrigado. [...] Mas, mais importante, eu sou um cidadão, com direitos que vão muito além daqueles dos consumidores ou mesmo dos clientes”.

Por outro lado, o gerencialismo adota como pressuposto que as práticas da iniciativa privada aplicadas ao governo solucionam uma ampla variedade de problemas econômicos e sociais e que a administração empresarial é melhor porque é eficiente e apolítica. Embora atribuindo a si próprio a isenção política, na verdade o gerencialismo adota princípios que acentuam a dicotomia política-administração. Kearney e Hays (1998) observam que o movimento, como ideologia política, coloca-se claramente contra o poder da burocracia e do servidor público. A disseminação dessas práticas gerencialistas representa, ao menos potencialmente, um ataque ao poder da burocracia e dos servidores públicos de carreira, aos quais são atribuídas

características como estreiteza de horizontes, insensibilidade aos desejos da população, ineficiência e motivação pessoal. Cada um dos seus principais temas - desburocratização, descentralização, privatização - questiona os valores do serviço público e o papel desempenhado pelos servidores públicos nos governos democráticos modernos. Kearney e Hays (1998) apontam ainda a contradição de que um dos temas preferidos da reinvenção do governo é a descentralização da autoridade administrativa. No entanto, na prática, as reformas administrativas usualmente implicam a centralização do poder e autoridade.

A manutenção da dicotomia política-administração é ressaltada também por Martins (1996), que observa que a empresarização da administração pública é executada com base no modelo empresarial privado, tendo, portanto, elementos de difícil conciliação com a democracia, não conseguindo captar a verdadeira dimensão política do estado, ignorando, por exemplo, a tensão entre os representantes eleitos do povo e os administradores governamentais na definição de suas missões institucionais.

Ignorar certas características da administração pública às vezes leva ao fracasso as próprias reformas propostas pelo gerencialismo. Rocha (1998) reporta-se ao processo de reforma administrativa iniciado no ano de 1986 em Portugal, comentando que o modelo que pretendia substituir o paradigma burocrático baseava-se na desburocratização e na descentralização, enfatizando a obtenção de resultados e adotando práticas e filosofia empresariais. Não obstante a legislação ter sido reformada, não se verificaram os resultados esperados. Essa situação é atribuída ao fato de que, em geral, o processo é implementado sem a participação dos servidores públicos e, em muitos casos, até contra sua vontade, sendo esta a razão de que os esforços para obter uma mudança cultural têm sido freqüentemente ineficazes.

A aplicação dos conceitos da reinvenção do governo resultou na redução do serviço público profissional e na diminuição do tamanho do estado, como consequência dos processos de privatização e terceirização. Frederickson (1996) pergunta-se se isso melhorou a administração pública, e ele próprio responde que provavelmente a reinvenção do governo obteve algum aumento de eficiência a curto prazo, mas com um considerável custo a longo prazo na capacidade de administração dos órgãos e servidores públicos.

A questão que se apresenta em relação a essa discussão é se o problema reside efetivamente na burocracia e nos servidores de carreira, ou se o problema se encontra nos dirigentes eleitos ou nomeados e na debilidade de suas políticas. A burocracia têm algumas características, como a baixa flexibilidade, por exemplo, que podem até diminuir a eficiência da administração. Mas, em contrapartida, possui valores importantes que contribuem para a estabilidade das instituições democráticas. Neste sentido, Morgan *et al.* (1996) afirmam que durante a última década tem havido um crescente reconhecimento do importante papel que os servidores públicos de carreira desempenham na preservação da saúde da política democrática.

Mintzberg (1996) pondera que a iniciativa privada nem sempre é boa, e o governo nem sempre é ruim, mas ambos tem seu lugar no equilíbrio entre os diferentes setores da sociedade. Ele afirma: "eu não quero comprar meus carros do governo e tampouco quero receber meus serviços policiais da General Motors" (Mintzberg, 1996, p. 82). Por isso, é importante ter presente que a administração pública e as organizações privadas têm características e objetivos diferentes.

O que parece ficar muito claro em relação ao paradigma gerencialista é que a adoção de critérios mercadológicos de efetividade para o setor público significa essencialmente a adoção de um critério de racionalidade puramente mercadológica sobre aquilo que, por natureza, é revestido de caráter público (Martins, 1996), decorrendo contradições teóricas e práticas nem sempre eficazes. E no centro desta contradição encontra-se a substituição do cidadão pelo consumidor como destinatário das atividades públicas.

#### **4. O cidadão como destinatário das ações públicas: paradigma emergente**

O paradigma emergente coloca o conceito de cidadão como centro da atenção das políticas públicas. Essa concepção contrapõe-se ao modelo neoliberal de reforma da administração pública, cujas críticas se concentram no fato de que a lógica de mercado não assumiria o papel redistributivista e regulador dos conflitos sociais, visto que o Estado não pode cingir-se ao atendimento de carências materiais, mas precisa garantir a defesa dos direitos sociais universais (Bava, 1996).

Do ponto de vista teórico, foi importante para o delineamento do paradigma emergente a efetiva e consistente contribuição das ciências políticas, que emprestaram um novo instrumental teórico para a análise da administração pública, possibilitando que conceitos relacionados com distribuição de poder, equidade e adequação social, cidadania, participação da sociedade civil, passassem a ser freqüentes nos estudos relativos à gestão pública (Keinert, 1994).

Os autores que contribuem para a construção teórica deste paradigma não apresentam modelos acabados ou receitas práticas, mas delineiam alguns princípios básicos para a boa administração pública, sem cair no enfoque prescritivo. A teoria tem sido enriquecida constantemente por novas pesquisas, estudos de caso e pela multiplicidade de experiências inovadoras, principalmente no nível local de governo.

A emergência de novas práticas e soluções voltadas para a ampliação e garantia de direitos de cidadania, com base em políticas públicas desenvolvidas principalmente por administrações municipais, é ressaltada por Spink, Clemente e Keppke (1999), a partir da análise do Programa de Gestão Pública e Cidadania, mantido pela Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford, com o objetivo de identificar e disseminar iniciativas inovadoras de governos sub-nacionais.

Esse Programa tem contribuído de forma relevante para a consolidação de novas práticas de governo. Assumindo um caráter pluralista, o Programa tem, entre seus objetivos, estimular e divulgar novas experiências de organizações públicas que ensejem a melhoria na qualidade de vida da população e a ampliação da cidadania através da democratização do acesso a bens e serviços públicos nas diversas áreas de ação governamental.

A gênese de uma concepção de administração pública voltada para a cidadania também foi favorecida pela conjuntura política brasileira das últimas décadas. A efervescência dos movimentos sociais na década de 70 e ao longo dos anos 80 e a democratização, em especial a retomada de eleições diretas para todos os níveis de governo, provocaram mudanças sociais, comportamentais e políticas que influenciaram a elaboração da Constituição Federal de 1988, consagrando diversas reivindicações populares e favorecendo a interação poder público-cidadão.

Conforme observam Pinho, Santana e Cerqueira (1997), a redemocratização permitiu a emergência de novos atores sociais no cenário político brasileiro,



comprometidos com os ideais democráticos e com a consolidação da cidadania. Surge então uma nova concepção de administração pública, que contempla aspectos como a descentralização do poder, a democratização, parcerias entre público e privado, articulações entre global e local.

Esse novo contexto pode ser caracterizado por três aspectos principais:

- a redemocratização do país;
- a ênfase na cidadania, consolidada pelo texto da Constituição de 1988; e
- a ascensão ao poder, em vários municípios, de partidos de esquerda, trazendo um novo ideário de administração pública, baseado na participação popular.

O governo adquire um novo papel: o de absorver e processar as energias e potencialidades da administração pública e da comunidade. Nesse novo contexto, a competência política para conciliar demandas sociais precisa ser aliada à capacidade técnica para definir prioridades e metas, formular estratégias e gerir recursos escassos. O paradigma emergente parece indicar a necessidade de se conceber uma nova Teoria de Governo que consiga aliar a ciência política à administração e possa corresponder à expectativa social de um Estado que seja, ao mesmo tempo, democrático e eficiente (Keinert, 1994). Para Souto (1995), uma gestão democrática e eficiente, voltada para o atendimento das necessidades da maioria, pode estimular o desenvolvimento de uma cultura de direitos, uma cidadania baseada na participação ampla nas decisões públicas.

Siqueira (1990) afirma que a responsabilidade social que deve impregnar a administração pública e a escassez de recursos que caracteriza países como o nosso precisam impor o compromisso de buscar resultados eficazes da coisa pública. Para Siqueira (1990, p. 66), “resultados eficazes na administração pública significam democratizar o acesso a todos os níveis; ser permeável ao controle da sociedade; melhorar a qualidade dos serviços prestados e aumentar o grau de resolutividade dos problemas”.

De acordo com Keinert (1994), a nova concepção de governo atribui ao Estado o papel de catalisador de energias e potencialidades governamentais e comunitárias e exige administradores públicos dotados de duas competências principais: competência política para conciliar demandas sociais e capacidade técnica para definir prioridades e metas, formular estratégias e gerir recursos escassos.

A boa administração pública deve estar voltada para a cidadania, centrar-se na natureza política do estado, no interesse público (Martins, 1996) e, ao mesmo tempo, ser eficaz e melhorar a qualidade dos serviços públicos. Com a emergência e consolidação destas novas práticas de gestão, que buscam reunir critérios técnicos de administração e respeito às decisões populares, tem-se uma revalorização da dimensão política na gestão pública, sem que seja desvalorizada a dimensão técnica, buscando superar a dicotomia política-administração. Não se trata de negar a existência de possíveis conflitos entre a dimensão política e a técnica, mas de reconhecer que ambas são complementares e não excludentes.

Misoczky, Vieira e Leão (1999) observam que nem sempre é reconhecida a coexistência dessas duas dimensões ou, quando ocorre, é tratada como uma disfunção organizacional, em que a dimensão política compromete a potencial eficácia da dimensão técnica. Matus (1996) é um dos autores que reconhecem a existência dessas duas dimensões, nega a separação entre elas e defende que a arte e a técnica de governar consiste em produzir um balanço global positivo entre a eficácia técnica e a política.

De acordo com Misoczky, Vieira e Leão (1999), uma visão sub-ideologizada da administração, que dispensa o debate político na administração pública, pode ser providencial aos interesses da coalizão dominante, porque pode servir como um instrumento para dar hegemonia a uma abordagem de gestão pública que enuncia a eficácia neutra da técnica.

Ter presente a existência destas duas dimensões também pode ajudar a demonstrar que, por detrás de uma decisão tomada com base em uma verdade científica ou em função de uma única alternativa mais econômica, muitas vezes se encontra uma escolha política e uma verdade pragmática, envolvendo a distribuição e o acesso a recursos de poder (Misoczky, Vieira e Leão, 1999).

Pode-se dizer que o fator integrador das duas dimensões, técnica e política, é justamente o conceito de cidadão, cujo significado vai além do cidadão consumidor de serviços - que reduz o conceito de cidadão ao de satisfação de necessidades básicas humanas - significando também ver o homem como um ser capaz de decidir e promover mudanças (Fachin e Chanlat, 1998).

Há que se admitir, no entanto, que o conceito de cidadania está longe de ser colocado em prática no Brasil. Ainda pode ser testemunhado, na sociedade brasileira contemporânea, um sério desrespeito aos cidadãos, em vários aspectos da vida civil (Campos, 1990). Essa constatação torna ainda mais relevante e premente a consolidação de uma teoria de administração pública voltada para o resgate da cidadania.

## **5. Considerações finais**

Os conceitos de eleitor, cliente e cidadão não são meros detalhes secundários, mas constituem-se categorias centrais para compreender-se os pressupostos dos sistemas de governo clientelista, gerencialista e emergente, respectivamente. Além disso, eles condicionam o alcance, os objetivos e as principais concepções destes sistemas.

A substituição do cidadão como conceito central da administração pública revela-se inadequada. Quando o conceito de eleitor toma o lugar do cidadão na condição de destinatário das ações públicas, a relação entre a administração pública e a sociedade ocorre na forma de transação, envolvendo a concessão de benefícios públicos em troca de votos. O bem comum dá lugar aos interesses dos próprios dirigentes públicos, que objetivam o voto dos eleitores para garantirem seu poder político. O sistema clientelista institucionaliza suas relações, de forma que a sua superação torna-se um processo difícil e complexo. Avelino Filho (1994, p. 231) ressalta que “a desarticulação da rede de clientelas, em nome de uma política mais universalista precisa resolver satisfatoriamente o problema do fluxo de benefícios, das esperanças individuais e da confiabilidade”. Assim, a superação do clientelismo depende de que os sistemas alternativos não apenas ofereçam democracia e oportunidades de participação, mas também apresentem resultados concretos.

Quando é assumido o conceito de cliente como destinatário das ações públicas, busca-se substituir o processo político pela lógica do mercado, negando-se a natureza política da administração pública. Técnicas e práticas da iniciativa privada podem ser úteis à gestão pública, mas devem ser compatíveis com o contexto e as características do setor público. É um exagero dizer que o governo precisa ser reinventado, como se seus pressupostos estivessem equivocados e fosse preciso reiniciar do zero, conforme insinua Osborne e Gaebler (1997).

Pretender tornar o Estado mais eficiente não implica jogar ao lixo todas as práticas, conceitos e princípios que têm caracterizado a administração pública ao longo do tempo. A solução não está em negar a natureza política do Estado, como supõem os gerencialistas, mas talvez se encontre em conceber formas de gerência que conciliem a busca da eficiência com os princípios democráticos.

Conclui-se, portanto, que o conceito de cidadão é primordial e que a Administração Pública, enquanto Ciência Administrativa, precisa consolidar os avanços do paradigma emergente, valorizando a gerência, entendida como um processo político-administrativo que se constitui num recurso estratégico para a busca da excelência na prestação de serviços públicos (Keinert, 1994). Nesse sentido, é fundamental que seja superada a dicotomia política-administração, construindo-se modelos teóricos e práticos que dêem ao Estado a capacidade de melhorar a qualidade dos seus serviços ao mesmo tempo em que promova o desenvolvimento humano e a inserção social.

Outra observação que se faz necessária é que os conceitos de eleitor e de cliente são essencialmente individualistas. O eleitor, como uma das partes envolvidas na relação clientelista, age de forma egoísta e individual, concorrendo com os outros indivíduos para a obtenção dos (limitados) benefícios públicos. De maneira semelhante, o conceito de cliente ou consumidor se realiza no plano individual, até porque os clientes têm perspectivas conflitantes entre si. O conceito de cidadão, no entanto, é eminentemente social e somente se materializa coletivamente, sendo, portanto, o mais adequado para retratar o bem comum, que é a finalidade da administração pública.

## 6. Referências bibliográficas

- AVELINO FILHO, George. Clientelismo e política no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*. n. 38, março 1994.
- BAVA, Silvio Caccia. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social? *São Paulo em Perspectiva*. v. 10, n. 3, 1996.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.
- CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.
- CLEGG, Stewart. *Modern organizations: organization studies in the postmodern world*. London: Sage, 1990.
- COE, Barbara A.. How structural conflicts stymie reinvention. *Public Administration Review*. v. 57, n. 2, March/April 1997.
- FACHIN, Roberto Costa e CHANLAT, Alain. *Governo municipal na América Latina: inovação e perplexidades*. Porto Alegre: Sulina/Editora da Universidade/UFRGS, 1998.
- FREDERICKSON, H George. Comparing the reinventing government movement with the new public administration. *Public Administration Review*. Washington; May/June 1996.
- KEARNEY, Richard C., HAYS, Steven W. Reinventing government, the new public management and civil service systems in international perspective: the danger of throwing the baby out with the bathwater. *Review of Public Personnel Administration*. Columbia; Fall 1998.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-1992). *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 34, n. 3, p. 41-48, Mai./Jun. 1994.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Modelos burocrático e político e estrutura organizacional de universidades. *Temas de administração universitária*. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 1991.

MARTINS, Humberto Falcão. Uma análise dos paradigmas de administração pública à luz do contexto do estado social. *Revista Parcerias Estratégicas*. v. 1, n. 1, maio de 1996.

MATUS, Carlos. *Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MINTZBERG, Henry. Managing government, governing management. *Harvard Business Review*. May-June, 1996, p. 75-83.

MISOCZKY, Maria Ceci, VIEIRA, Marcelo Milano Falcão, LEÃO, Fernando Pontual de Souza. Dimensão política e dimensão técnica das definições de qualidade no serviço público municipal: o caso da prefeitura da cidade do Recife. . In: XXIII Encontro Anual da ANPAD, 1999, *Anais ...* Foz do Iguaçu: ANPAD, [CR-ROM].

MORGAN, Douglas; BACON, Kelly G.; BUNCH, Ron; CAMERON, Charles D; DEIS, Robert. What middle managers do in local government: stewardship of the public trust and the limits of reinventing government. *Public Administration Review*. v. 56, n. 4, p. 359-366, 1996.

NUNES LEAL, Victor. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1997.

PEGNATO, Joseph A. Is a citizen a customer? *Public Productivity & Management Review*. San Francisco; Jun 1997.

PEREIRA Carlos. A política pública como caixa de pandora: organização de interesses, processo decisório e efeitos perversos na reforma sanitária brasileira — 1985-1989. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, 1996.

PINHO, José Antonio Gomes de, SANTANA, Mercejane Wanderley, CERQUEIRA, Sonia Margarida Bandeira. Gestão pública em busca de cidadania: experiências de inovação em Salvador. *Organizações & Sociedade*. Abril, 1997.

ROCHA, J A Oliveira. The new public management and its consequences in the public personnel system. *Review of Public Personnel Administration*. Columbia; Spring 1998.

SIQUEIRA, Moema Miranda. Eficácia da administração pública: imposição democrática. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 30, n. 1, p. 65-72, jan./mar. 1990.

SMITH, Gerald E.; HUNTSMAN, Carole A. Reframing the metaphor of the citizen-government relationship: a value-centered perspective. *Public Administration Review*. Washington; Jul/Aug 1997.

SOUTO, Anna Luiza Salles e outros. *Como reconhecer um bom governo? O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida*. São Paulo, Pólis, 1995. (Publicações Pólis, 21)

SPINK, Peter, CLEMENTE, Roberta, KEPPKE, Rosane. Governo Local: O mito da descentralização e as novas práticas de governança. *Revista de Administração da USP*, v.34, n.1, p.61-69, 1999.

SWISS, J. E.. Adapting total quality management (TQM) to government. *Public Administration Review*. v . 52, n. 4, 1992.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Poder, objetivos e instituições como determinantes da definição de qualidade em organizações brasileiras e escocesas. *Revista de Administração Contemporânea*, v.1, n.1, p. 7-34, 1997.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara-Koogan, 1982.