

# Autonomia, liberdade e independência: a evolução de uma família de conceitos e seu advento à arena da administração pública\*

Amanda Smullen\*\*

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. Autonomia, liberdade e independência: problemas atuais em administração pública; 3. A virtude da autonomia, da liberdade e da independência; 4. Autonomia, liberdade e independência como metáforas na gestão pública; 5. A reinvenção da autonomia, da liberdade e da independência: uma cronologia de textos de administração pública da década de 1990; 6. Comentários finais.

**SUMMARY:** 1. Introduction; 2. Autonomy, freedom and independence: current issues in public administration; 3. The virtue of freedom, autonomy and independence; 4. Autonomy, freedom and independence as public management metaphors; 5. The reinvention of autonomy, freedom and independence: a chronology of public administration literature of the 90s; 6. Final remarks.

**PALAVRAS-CHAVE:** autonomia; liberdade; independência; administração pública européia; reforma do setor público.

**KEY WORDS:** autonomy; freedom; independence; European public administration; public sector reform.

Autonomia, liberdade e independência tornaram-se conceitos básicos nas discussões sobre administração pública nos últimos anos. Este artigo apresenta textos em que esses termos aparecem e analisa a forma como foram

---

\* Artigo especialmente produzido para este número da *RAP*.

\*\* Pesquisadora e candidata ao doutorado na Erasmus Universiteit, Rotterdam. Seus atuais projetos de pesquisa compreendem estudo comparativo dos argumentos retóricos que contribuíram para a implantação das reformas administrativas nos Países Baixos, Suécia e Austrália. Colabora com o Projeto Europair, um estudo comparativo sobre a reforma institucional nos Países Baixos, Suécia, Reino Unido e Finlândia. E-mail: smullen@fsw.eur.nl.

usados para criar conhecimento sobre os efeitos da reforma do setor público. O artigo mostra as transformações que essas idéias de liberdade vêm sofrendo nos textos de administração pública. Os termos autonomia, liberdade e independência que, na literatura dos anos 1990, representavam uma série de soluções para a gestão pública, passaram a representar mais recentemente problemas centrais. Essa transposição é demonstrada a partir de documento recente (2001) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) e de alguns textos influentes de gestão pública produzidos ao longo dos anos 1990. Embora no campo da gestão pública os termos autonomia, liberdade e independência só possam ser empregados em sentidos restritos, afirma-se que os autores revistos procuraram se aproveitar do conteúdo moral implícito nesses termos.

Autonomy, freedom and independence: the evolution of a family of concepts and their arrival into the public management arena

“Autonomy”, “freedom” and “independence” have become central concepts in discussions about public management in recent years. This article analyzes the statements in which these terms have appeared and the way that they have been used to create knowledge about the effects of public sector reform. It shows that there has been a transformation in the way that these ideas of freedom have been adopted in public management texts. The terms “autonomy”, “freedom” and “independence” have shifted from locations in statements where they have represented a range of public management solutions to locations where they have become central public management problems. The demonstration of this shift begins with an OECD text from 2001 and traces a chronological line of influential public management texts during the 90s. Although clearly the adoption of “autonomy”, “freedom” and “independence” in the field of public management has only been made possible by particular applications of these terms, it is argued that the authors of these texts have profited from the moral baggage of “autonomy”, “freedom” and “independence”.

*An individual is autonomous to the degree to which he subjects the pressures and norms with which he is confronted to conscious and critical evaluation, and forms intentions and reaches practical decisions as the result of independent and rational reflection.*

Steven Lukes, 1973

*We all know that people act more responsibly when they control their own environments than when they are under the control of others. We know that owners take better care of their homes than renters. We know that workers who own a piece of company are more committed than those who simply collect a paycheck. ...*

*and yet when we organize our public business, we  
forget these lessons... we create dependency.*

Osborne e Gaebler, 1992

*The wider state sector includes all bodies that are part of  
local and national government and have been given  
some autonomy and/or independence from reporting  
ministries and/or are subject to a completely or  
partially set of management and financial rules  
from traditionally vertically integrated ministries.*

OECD, 2001

## 1. Introdução

Este artigo aborda a forma que os termos autonomia, liberdade e independência têm sido usados nos textos de administração pública. Defende-se que tais termos desempenham papel importante na formação do conhecimento sobre administração pública e contribuem para mostrar o aspecto positivo das recentes reformas administrativas. O artigo trata, em primeiro lugar, da forma que os termos autonomia, liberdade e independência foram empregados para justificar soluções propostas em recente documento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos — OCDE (2001). Dando seguimento, identifica-se como essas mesmas palavras têm sido usadas na filosofia. A partir de uma perspectiva retórica, sustenta-se que o emprego dos termos autonomia, liberdade e independência no campo da administração pública tomou emprestada a virtude atribuída a esses termos pela filosofia ocidental. Isto se daria por meio da associação de idéias ou, vale dizer, do uso desses termos como metáforas. O deslizamento de significado dos termos autonomia, liberdade e independência na administração pública é ilustrado a partir da análise de textos influentes publicados nos anos 1990.

## 2. Autonomia, liberdade e independência: problemas atuais em administração pública

O significado de autonomia, liberdade e independência como conceitos básicos em administração pública ficou patente em encontro internacional de especialistas dos países-membros da OCDE, em abril de 2001. O relatório preliminar desse evento, intitulado *Distributed public governance: agencies, authorities and other autonomous bodies*, mencionou a tendência acelerada de se dar autonomia a organizações do setor público nas décadas de 1980 e 1990 (OECD, 2001). Também assinala que muitos governos constataram que *administrar a*

*distância* havia gerado questões específicas de *accountability* e controle. Foi considerado prioritário aprimorar a administração dessas *novas entidades autônomas* (OECD, 2001, grifos da autora).

Além de autonomia, também as palavras independência e liberdade são usadas em todo o texto. O “setor mais amplo do Estado” — identificado como o principal foco do relatório — é descrito como composto de organizações que obtiveram alguma “autonomia” ou “independência” dos ministérios a que pertencem (OECD, 2001). Entre elas se incluem entidades que tiveram diferentes graus de “liberdade” administrativa e orçamentária ou que haviam sido criadas por questões tais como assegurar a “liberdade” com relação a interferências motivadas pela política (OECD, 2001). A observação de que o número dessas entidades “autônomas” tenha aumentado nos últimos 50 anos e de que elas tenham sido “insuficientemente estudadas” ensejou a busca por mais conhecimentos sobre essa prática (OECD, 2001).

Os autores do relatório da OCDE procuraram definir e elucidar certos termos da administração pública, com destaque para autonomia e independência. Autonomia incluiria “flexibilidades administrativas e orçamentárias” a serem conferidas às entidades (OECD, 2001). Independência foi definida como “a capacidade de entidades autônomas tomarem decisões individuais e de natureza reguladora com a certeza de não haver (...) influência do ministério pertinente em tais decisões” (OECD, 2001). Liberdade não foi definida no relatório, embora tivesse sido usada com o mesmo sentido de flexibilidade. Isso ficou evidente quando em alguns casos usou-se a expressão flexibilidade gerencial (*managerial flexibility*) e, em outros, liberdade gerencial e orçamentária (*managerial and budgetary freedoms*). Assim como autonomia e independência, delegação (*delegation*) e transferência de poder (*devolution of power*) também aparecem diferenciadas no relatório. Tal diferenciação apontou dois tipos de reforma constituindo, respectivamente, concessão de autonomia (*granting autonomy*) e concessão de independência (*granting independence*). Em ambos os casos o relatório identificou três tipos de flexibilidade que a organização pode adquirir: independência ou autonomia de liderança (*leadership autonomy or independence*), flexibilidade com pessoal (*personnel flexibility*) e flexibilidade financeira (*financial flexibility*) (OECD, 2001).

Essa classificação também diferenciava as entidades autônomas dos “tradicionais ministérios verticalmente integrados”. Embora os ministérios tenham sido citados ao longo do relatório como as entidades que concediam autonomia e independência segundo a classificação da OCDE, eles não eram, sob forma alguma, considerados autônomos. Na verdade, eram as organizações das quais as entidades autônomas se diferenciavam.

O aumento do número de entidades autônomas e independentes apontado no relatório também justificou a reivindicação de maior “clareza institucional” sobre elas. Também se defendeu o aprimoramento da governança dessas entidades autônomas e independentes. Como havia sido estabelecido que essas

entidades efetivamente tinham autonomia — e, no texto, isso é apontado como problema — também pareceu lógica a preocupação em propor soluções, como: aprimoramento de mecanismos de monitoramento e auditoria, de *accountability* e de ética e confiança. Isto representou um redirecionamento das discussões quanto a propostas de autonomia, liberdade e independência como soluções-chave para a gestão pública.

### 3. A virtude da autonomia, da liberdade e da independência

Os termos autonomia, liberdade e, em menor grau, independência são rapidamente associados com a tradição filosófica ocidental, campo em que se tornaram “coisas sagradas”. De fato, como Berlin observa, quase todos os moralistas da história humana pregam a liberdade (Berlin, 1969:121). Autonomia, liberdade e independência têm sido componentes básicos no discurso filosófico da modernidade. Desde o iluminismo, vêm influenciando fortemente a construção dos ideais de universalidade, individualidade, racionalidade, objetividade e equidade (Harvey, 1990; Habermas, 1995). Isso não significa, contudo, que tais palavras não tenham causado controvérsia ou recebido definições verdadeiramente eternas no campo da filosofia, como demonstram as discussões sobre o valor e o conteúdo de se proteger as liberdades positivas e negativas (Berlin, 1969). Mesmo assim, ocupam um lugar especial nas discussões sobre o que vale a pena e é natural ser buscado.

Os conceitos de autonomia, liberdade e independência, nos trabalhos de Kant, Mill e De Tocqueville, podem exemplificar por que foram atribuídas conotações positivas a esses termos. Para Kant, autonomia aparece como um conceito básico em sua teoria ética (Kant, 1964; Schneewind, 1992). Usou o termo para descrever a capacidade das pessoas de serem dignas e, mais do que isso, de legislarem sobre a sua própria dignidade. Kant afirmava que ser autônomo, e, portanto, aplicar cada um o seu próprio código de ética, era um “bem sublime”, indicativo de um indivíduo maduro e racional (Kant, 1964). Da mesma forma, Mill fazia um louvor similar à liberdade. Era a chave para a verdade, a felicidade, o progresso, o talento e a inovação (Mill, 1892). Com efeito, Mill afirma que aqueles que não agem livremente são “desprovidos de caráter” e iguais a macacos ou máquinas a vapor (Mill, 1892).

Finalmente, em De Tocqueville encontramos independência e seu adjetivo independente equiparados a “autoconfiança e orgulho” (De Tocqueville, 1998; Ankersmit, 1996). De Tocqueville ressalta que independência é uma compensação essencial a ameaças de “tirania da maioria”. O quadro 1 mostra os conceitos filosóficos sobre autonomia, liberdade e independência. A virtude desses termos não se evidencia apenas nas definições que os filósofos lhes atribuem, mas, também, nas idéias a que estão associados.

Quadro 1			
A virtude de autonomia, liberdade e independência			
	Kant	Mill	De Tocqueville
Virtudes de autonomia, liberdade e independência	Autonomia é moralmente bom.	Liberdade e libertação são essenciais para a felicidade.	As pessoas independentes têm orgulho.
Significados	Autonomia é autodeterminação.	Liberdade é buscar o seu próprio bem à sua maneira.	Independência é autoconfiança.
Termos associados	Racionalidade Maturidade Universal Virtuoso	Indivíduo Criatividade Humano Busca da verdade	Equidade Democracia Limites de poder

#### 4. Autonomia, liberdade e independência como metáforas na gestão pública

Nas sociedades ocidentais é amplamente aceito que autonomia, liberdade e independência são coisas positivas; são “moralmente corretas”, como diria Kant. Embasam todos os trabalhos filosóficos sobre várias instituições do mundo ocidental como o Estado, nação, governo e direitos de propriedade. Entretanto, quando esses termos aparecem num campo como o das reformas da administração pública, é evidente que estão sendo empregados de outra forma. Liberdade para administrar significa usar recursos com eficiência, enquanto ter autonomia não quer dizer usar a razão prática, mas usar um sistema contábil acumulativo. No entanto, a virtude desses termos persiste.

Na análise retórica, o emprego de palavras de outros campos é referido como associação de idéias ou metáfora (Summa, 1990). A essência da metáfora é compreender o sentido de uma coisa e aplicá-lo em outra (Lakoff & Johnson, 1980). No caso das recentes reformas administrativas (por exemplo, a instauração de agências executivas ou as reformas na administração financeira) percebe-se que elas foram compreendidas e concebidas com base em idéias de autonomia, liberdade e independência. Com efeito, há outras formas para se falar sobre o fenômeno da criação de agências por exemplo (Pollitt & Bouckaert, 2000; Smullen, 2003). Autonomia é a forma convencional de se falar sobre essas reformas, além de fazer com que elas sejam consideradas boas. Recentemente a autonomia também tem ensejado novas situações problemáticas que justificam o maior controle da burocracia. O aspecto mais surpreendente de todo este assunto é que autonomia é uma dessas coisas que, na verdade, nem

se percebem; o simples fato de chamar alguma coisa de autônoma pode torná-la autônoma (Austen, 1975).

A conceptualização da reforma administrativa em termos de autonomia tem também implicações para a forma como pensamos e falamos sobre ela. Por exemplo, em administração pública se diz com frequência que se tem dado autonomia a determinado órgão. Isso faz da autonomia um objeto que pode ser possuído e passado de mão em mão, o que dificilmente tem alguma correlação com as acepções filosóficas do termo. Ademais, uma vez aceita a idéia de que aos administradores de agências foi outorgada autonomia, é natural torná-los responsáveis pelos resultados — mesmo se alcançá-los estiver fora do seu controle. Finalmente, ao implantarem-se reformas administrativas em termos de autonomia, torna-se absurdo considerá-las burocráticas. Essas implicações podem ser exemplificadas pela análise de alguns textos de administração pública da década de 1990.

##### 5. A reinvenção da autonomia, da liberdade e da independência: uma cronologia de textos de administração pública da década de 1990

Em 1995, a OCDE publicou o relatório *Governance in transition*, onde o termo autonomia é usado para descrever uma gama de soluções adotadas pelo setor público. Ele foi apresentado como parte de “um novo paradigma para a administração pública (...) visando promover uma cultura orientada para o desempenho num setor público *menos centralizado*” (OECD, 1995, grifo da autora). Com efeito, “aumentar a autonomia e a flexibilidade no uso de recursos” é descrito como “fundamental para desenvolver uma cultura orientada para o desempenho” (OECD, 1995). O relatório da OCDE não faz referência a tipos de autonomia ou independência explícitos ou diferenciados, mas fala de “autonomia adicional” para administradores associada a uma redução geral do comando centralizado, particularmente no campo da alocação de recursos (OECD, 1995). Embora os termos liberdade e independência não constem do texto em referência, outra expressão afim, outorga de poder, é empregada. Foi assinalado que “é preciso agir mais intensamente para assegurar que o poder outorgado aos administradores perpassse outros níveis da organização e fora dela” (OECD, 1995). Nesse texto, autonomia e delegação de poder aparecem como as iniciativas mais necessárias em administração pública.

Uma relação entre a idéia de maior autonomia e outros efeitos desejáveis, tais como responsabilidade, capacidade de resposta (*responsiveness*) e flexibilidade, aparece no texto. O relatório assinala, por exemplo, que “a transferência (...) tem sido um grande sucesso. Isso permite aos departamentos adotar as práticas que mais convenham a seus negócios e necessidades específicos. Tem servido para aumentar a responsabilidade e o comprometimento de administradores

e contribuído para a maior concentração em resultados e o melhor uso de recursos” (OECD, 1995). Aparentemente, concessão de autonomia é considerada ponto nodal para uma série de efeitos positivos.

A idéia de autonomia também era parte de uma estória de abandono de “instituições antiquadas”. Afirmava-se que “continuar na mesma” era inadequado e que “se cabe ao setor público responder às necessidades daqueles a que serve, os governos precisam promover o desenvolvimento de organizações que permanentemente se atualizem e se reformem para atender as necessidades cambiantes de seus clientes e que desenvolvam novas formas para enfrentar um mundo em mudança” (OECD, 1995).

Com base na descrição desse complexo contexto da administração pública, a idéia de autonomia constituiu uma solução útil para atender a necessidade articulada de um setor público adaptável e capaz de responder adequadamente às demandas. Isso estava relacionado com a declarada vinculação entre flexibilidade e autonomia, conforme mostra a seguinte citação no relatório: “Fazer da *flexibilidade*, da *opção* e do *critério* instrumentos de política e *delegar* autoridade para a tomada de decisão a funcionários que tratam diretamente com clientes também serviram para melhorar a capacidade de resposta” (OECD, 1995, grifos da autora). Um conjunto de palavras que correlacionavam autonomia, flexibilidade, capacidade de resposta e responsabilidade apareceu como solução óbvia e eficaz para problemas do setor público.

Essa solução era óbvia porque os problemas identificados no texto diziam respeito a “organizações altamente centralizadas, presas a normas e inflexíveis” e a uma “economia mundial cada vez mais dinâmica, aberta e internacionalmente competitiva” (OECD, 1995). Um enredo muito bem-feito havia sido engendrado: do aumento da autonomia das organizações do setor público e da redução do seu aparente aprisionamento a normas, promover-se-ia a competitividade nacional na economia mundial.

Essa caracterização da autonomia foi então contrastada com o fraco desempenho de instituições burocráticas voltadas para si mesmas. Notadamente, nessa versão dos efeitos da autonomia, não havia relação com idéias de auto-interesse — uma característica associada às burocracias tradicionais — mas, sim, com atenção voltada para o cliente e com consciência em relação aos custos. Isso pode ser exemplificado em: “Anteriormente haviam sido feitas tentativas bem-sucedidas [de concessão de autonomia] para mudar a cultura das instituições do serviço público, substituindo um egoísmo estreito pela orientação de atendimento ao cliente e enfatizando a preocupação com o custo” (OECD, 1995).

O ponto que se coloca não é simplesmente a preocupação com mecanismos de *accountability* ou monitoramento, mas, sim, o fato de serem apresentados como parte da mesma solução de concessão de autonomia.

Em 1992, o *best-seller Reinventing government*, dos consultores norte-americanos Osborne e Gaebler, ressaltava a necessidade urgente de mudança



nos setores públicos do mundo inteiro. Esse livro é um receituário de princípios para realizar as mudanças necessárias e transformar o setor público em um “governo empreendedor”. Os autores delinearão um quadro uniforme da obsolescência das “burocracias falidas” ou “organizações de comando e controle”. Da mesma forma que a OCDE em 1995, os autores quiseram fazer crer que a globalização tornaria imperiosos os ajustes estruturais no setor público. Para Osborne e Gaebler (1992:15-16), “o modelo burocrático se desenvolveu em condições muito diferentes das de hoje (...) desenvolveu-se numa era de hierarquia (...) Hoje, todo esse quadro mudou. Vivemos numa era de mudanças rápidas; num mercado global (...) Vivemos numa economia baseada no conhecimento, onde trabalhadores de bom nível educacional resistem aos comandos e exigem autonomia (...) O ambiente contemporâneo exige instituições extremamente flexíveis e adaptáveis (...) Instituições que confirmam poder aos cidadãos, em lugar de simplesmente servi-los”.

Autonomia, ser livre e independente são termos que aparecem num conjunto de narrativas que defende as soluções empreendedoras de Osborne e Gaebler. O termo autonomia foi associado à ruptura com a burocracia e, portanto, com a hierarquia, submetendo os empregados a menos regras e dando-lhes maior flexibilidade para atender as demandas do público. Outra expressão similar, *empowerment*, também foi usada em todo o texto. Defendiam que também os cidadãos fossem dotados de poder (*empowered*) para superar as barreiras da burocracia e exercer maior controle sobre os serviços públicos e sobre a forma como tais serviços seriam proporcionados.

De acordo com o princípio de “navegar em vez de remar”, Osborne e Gaebler afirmam que a prestação de serviços governamentais poderia se dar sob várias formas e — diferentemente do modelo burocrático — se conseguiria a flexibilidade necessária para reagir a condições cambiantes e complexas (Osborne & Gaebler, 1992:36). “Navegar em vez de remar” foi o fundamento lógico para separar a formulação da implementação de políticas. Nessa visão, “remar” é descrito como algo a ser separado de “navegar”, e os administradores teriam autonomia para decidir sobre a melhor forma de cumprir sua missão. Osborne e Gaebler afirmam: “A operação, segundo Drucker, tem de ser confiada a grupos diferentes, cada grupo tendo seus próprios objetivos e sua missão própria, com sua própria autonomia e esfera de ação” (Osborne & Gaebler, 1992:37).

O conteúdo e os efeitos dessa esfera de autonomia são descritos a seguir. A autonomia é tratada como consistente com as técnicas orçamentárias que, aparentemente, rompem os entraves burocráticos. Foi assinalado o seguinte: “O orçamento de controle de despesas dá poderes às organizações para que persigam suas missões, sem as restrições das categorias de gastos do passado (...) Orçamentos orientados por missões conferem aos administradores autonomia necessária para que se adaptem a mudanças nas circunstâncias (...) Esta

autonomia não apenas favorece a implantação de um governo ágil, como aumenta o moral e libera a criatividade” (Osborne & Gaebler, 1992:131-2).

Em contraste com a burocracia, ser parte de uma esfera autônoma é representado como ser moderno, isto é, não se constringer às categorias de gastos do passado, ser atento às necessidades, motivado e criativo. Essas são também características que Osborne e Gaebler apontam como empreendedoras. Nessa representação, ter esfera de autonomia desencoraja o conformismo e estimula a criatividade. Isso também foi exemplificado em citações sobre o efeito do empreendedorismo no serviço público.

O texto passa imagens do governo empreendedor como aquele que libera funcionários do controle burocrático. Como destacam Osborne e Gaebler (1992:40): “Muitos servidores dos governos burocráticos se consideram prisioneiros de normas e regulamentos, entediados por tarefas monótonas, responsáveis por serviços que, bem sabem, poderiam ser completados em metade do tempo, se pudessem usar a própria cabeça (...) Quando têm a oportunidade de trabalhar para uma organização com objetivo claro e uma burocracia mínima (...) esses funcionários renascem. E quando são transferidos para o setor privado, experimentam, muitas vezes, o mesmo sentimento de liberação”.

Como exemplificado, as técnicas que criaram as condições para minimizar os entraves burocráticos também são consideradas capazes de libertar o burocrata; na verdade, de dar-lhe nova vida (Du Gay, 2001).

Aparentemente, há inúmeras possibilidades para a autonomia e a liberdade no governo empreendedor, pois Osborne e Gaebler também afirmam que ele “confere poder” ao cidadão. Embora *empowerment* transcenda o foco principal deste artigo, sua inclusão em *Reinventing government* parece ter o mesmo efeito que as palavras autonomia, liberdade e independência. O poder foi conferido aos cidadãos porque se acreditou que eles também seriam capazes de “remar” e assumir responsabilidade pelos serviços prestados em suas comunidades. A “propriedade e o controle dos serviços públicos” começariam a ser retirados “das mãos dos burocratas e dos profissionais”, sendo transferidos “para as comunidades” (Osborne & Gaebler, 1992:55). Não mais “clientes submissos”, mas cidadãos dotados de poder e com capacidade de “auto-administrar” a prestação de serviços.

Osborne e Gaebler afirmam que uma alternativa para tornar as pessoas dotadas de poder seria informar os clientes a respeito dos prestadores de serviços que adotaram os princípios do “governo empreendedor”. Ao situar o “cliente” em primeiro plano e estando sujeito à competição, os cidadãos, que também são clientes, seriam dotados de poder por escolha. Osborne e Gaebler (1992:184) escreveram que “sistemas orientados para o cliente facultam aos clientes fazer opções, e clientes dotados de poder são clientes mais comprometidos”. É interessante observar que Osborne e Gaebler não identificaram qualquer tensão entre o administrador autônomo, o burocrata independente e o cidadão dotado de poder, embora outros comentaristas tenham levantado questões quanto à dimensão

em que todos os três atores poderiam se beneficiar do governo empreendedor (Pollitt & Bouckaert, 2000).

Em *Reinventing government*, contudo, há algumas indicações de que a “liberdade” e a “autonomia” dos que estariam remando podem ser, de certa forma, diluídas. Isso porque, apesar de todos os seus argumentos a respeito da liberação dos administradores, funcionários e, algumas vezes, cidadãos “remadores”, Osborne e Gaebler (1992:32) também assinalaram que os governos que observamos, que navegavam mais e remavam menos, eram nitidamente governos mais fortes. Afinal de contas, os que orientam o barco têm muito mais poder sobre o seu destino do que os que remam.

Em círculos acadêmicos anglo-saxões, as expressões “liberdade para administrar” ou “maior autonomia”, em geral, aparecem em debates mais amplos sobre o *new public management* (NPM) — expressão que passou a ser largamente citada e discutida (Premfors, 1998; Kickert, 1997; Ferlie et al., 1996; Barzeley, 2001). Lançado por Hood, em 1991, o termo foi empregado para descrever vários princípios que aparentemente informavam como os governos estavam reformando seus setores públicos. Esses princípios continham expressões tais como administração profissional empreendedora, padrões explícitos de aferição e desempenho, maior ênfase em controle de produção, reorientação para a desvinculação de unidades no setor público e reorientação para maior competitividade no setor público. Segundo o esquema de Hood, liberdade para administrar articula-se ao princípio de administração pública empreendedora. Assim, os administradores de organizações do setor público deveriam ser informados dos “critérios” com relação a sua administração, uma vez que isso esclareceria as relações de responsabilidade e, também, o “compromisso” deles com os resultados (Hood, 1991). Na descrição de Hood, tratava-se, basicamente, de transparência.

Sob a égide da NPM, liberdade para administrar tornou-se parte de um pacote de propostas que também compreende atividades de controle, tais como a fixação de metas de desempenho e a apresentação de resultados pelas organizações. Estudiosos como Aucoin e Hoggett afirmam que a NPM pode ser entendida como uma mudança do controle de insumos para o controle de resultados (Aucoin, 1990; Hoggett, 1996). Aos administradores é dada liberdade para gerenciar seus insumos, embora isso deva ser feito visando o alcance de metas fixadas. Em outras palavras, os princípios da NPM parecem promover um tipo de liberdade ou autonomia planejada, pois parte-se do princípio de que os administradores devem usar sua “liberdade de insumos” (*input freedom*) para atingir os objetivos de produção estabelecidos pelas autoridades do governo central. Esse pressuposto, no entanto, enquadra-se em duas lógicas bastante diferentes sobre a liberdade e seus efeitos: a lógica da nova economia institucional e visão gerencialista (Hood, 1991).

Hood argumenta que os princípios da NPM não constituem uma agenda coerente, mas, sim, um “casamento de opostos”, entre idéias teóricas da nova

economia institucional e o gerencialismo (Hood, 1991; Aucoin, 1990). Se a liberdade para administrar tivesse sido inspirada pela fórmula da nova economia institucional, isso então vincularia a idéia a uma tradição de modelos e teorias econômicas que presume o auto-interesse dos burocratas (Boston et al., 1996; Downs, 1957). Nessa perspectiva, antes que as reformas caracterizadas pela liberdade para administrar tivessem sido introduzidas, os burocratas já eram considerados livres (no sentido de não serem necessariamente complacentes). Isso é devido não só ao auto-interesse burocrático, mas também à assimetria de informação existente entre burocratas e políticos. Segundo a nova economia institucional, a assimetria da informação caracteriza as relações entre a burocracia e a política porque os políticos e os formuladores de políticas não têm como saber se os administradores que implementam as políticas o fazem da maneira mais adequada aos objetivos.

Tendo isto em vista, um elemento da nova economia institucional, a teoria da agência, tem justificativas para que as relações contratuais sejam mais formalizadas entre os responsáveis pela implementação de políticas (o agente) e os formuladores de políticas (o principal). A teoria da agência pode ser usada para argumentar que, para assegurar a aquiescência do agente (leia-se administradores), seria preciso criar e definir um espaço pelo qual ele seria responsável e onde tenha liberdade para usar seus conhecimentos. Tal definição poderia, então, apoiar a elaboração de um quadro de referência efetivo para monitoramento e incentivo com vistas a garantir que o agente atue em consonância com as obrigações do contrato. Essa linha de liberdade para administrar poderia estar associada a termos como transparência, responsabilidade e comprometimento.

A teoria da agência também apresenta outra justificativa para a constituição de um espaço onde o agente possa ter liberdade para administrar, relacionada com a assimetria de informação entre principal e agentes. Uma vez que o agente se caracteriza por estar melhor informado quanto à implementação das políticas, pode-se argumentar que, ao criar-se um espaço em que os administradores tenham arbítrio, os formuladores de política seriam capazes de capitalizar o conhecimento dos administradores (o agente). Tendo liberdade para administrar, os administradores poderiam tomar decisões mais eficientes, ao mesmo tempo calcadas nas afirmações sobre a relação entre liberdade, economia e contenção de gastos.

Com relação ao segundo tipo de lógica que influenciou os princípios da NPM, o gerencialismo, Hood reporta-se a alguns gurus da administração, como Peters e Waterman e seu livro *In search of excellence*. Os autores, como Osborne e Gaebler, argumentam em favor de mais liberdade de administração e menos burocracia, pois, dessa forma, seria possível promover a criatividade e a inovação. Termos como flexibilidade, resultados, desempenho e foco no cliente aparecem reunidos nessa descrição de como a autonomia, ou descentralização, pode promover melhoras significativas na gestão governamental.

Durante a década de 1990, diversas publicações propondo soluções para a gestão pública circularam internacionalmente. Autonomia, liberdade e independência foram pontos nodais nessa rede de discursos sobre as reformas da gestão pública. A definição explícita de autonomia e independência no relatório de 2001 da OCDE indica que, de fato, esses termos se tornaram comuns no discurso sobre o setor público. O quadro 2 esquematiza os significados de autonomia, liberdade e independência, suas formas de emprego e os termos associados na literatura de administração pública.

Como soluções, autonomia, liberdade e independência conectaram-se a um vocabulário mais amplo a respeito dos efeitos desejados no setor público. Esses termos foram associados a inovação, capacidade de resposta (*responsiveness*), eficiência e responsabilidade, apenas para citar alguns exemplos discutidos. Em que pese às tensões existentes entre as lógicas econômica e gerencial que baseiam as argumentações, estas se apoiaram (e contribuíram para corroborar) nas conotações negativas sobre burocracia encontradas nos textos de administração pública dos anos 1990. No entanto, nas discussões mais recentes sobre o problema da autonomia, praticamente não há menção à burocracia (nem à economia global) (OECD, 2001).

Quadro 2  
Emprego de autonomia, liberdade e independência  
em textos de administração pública (1991-2001)

	OECD, 2001	OECD, 1995	Osborne e Gaebler, 1992	Hood, 1991
O papel da autonomia	A autonomia está disseminada e é um problema.	Autonomia é uma solução. Promove o desempenho.	Autonomia é uma solução. Promove o governo empreendedor.	Autonomia é uma solução. Promove responsabilidade.
Significados de autonomia, liberdade e independência	Autonomia é flexibilidade orçamentária e administrativa. É delegação de poder. Independência é proteção contra a interferência política. É delegação de poder. Liberdade é flexibilidade orçamentária e administrativa.	Autonomia é flexibilidade no uso de recursos.	Autonomia é a habilidade de tomar decisões orçamentárias. Autonomia é definir a missão da organização. Autonomia para os funcionários é deixar que tenham iniciativa. Conferir poder ao cidadão é ser capaz de escolher entre concorrentes.	Autonomia é ter liberdade para administrar insumos.

continua

	OECD, 2001	OECD, 1995	Osborne e Gaebler, 1992	Hood, 1991
Consequências e termos associados	Havendo maior autonomia, terá sido possível aprimorar os mecanismos de responsabilidade e o enfoque na ética	Mais autonomia, menos regras, menos burocracia, menos centralização. Maior autonomia promove a cultura do desempenho, receptividade, responsabilidade e flexibilidade. Maior autonomia reduz a atuação da burocracia em causa própria. Maior autonomia é a resposta adequada para a globalização.	Mais autonomia implicará menos burocracia. Mais autonomia implicará menos conformismo e mais inovação e criatividade. Maior autonomia para administradores, funcionários e cidadãos fortalecerá os governos e os fará melhores administradores.	Mais autonomia ensejará maior transparência. Maior autonomia para os administradores significará mantê-los responsáveis por resultados. Maior autonomia para os administradores implicará maior aproveitamento de suas experiências e conhecimentos. Maior autonomia implicará maior eficiência. Maior autonomia promoverá a contenção de gastos.

Autonomia, liberdade e independência foram usadas em textos para fazer referência a organizações do setor público dotadas de sistemas de administração específicos, como: normas de contabilidade, recursos humanos e acordos jurídicos. Segundo alguns relatos, essa representação desses arranjos deu a tais organizações a imagem de estarem fora de controle ou, mesmo, cheias de poder.

## 6. Comentários finais

Apesar das afirmações sobre os aparentes efeitos que autonomia, liberdade e independência poderiam acarretar para a administração pública na década de 1990, este artigo sugere ter sido o conteúdo moral implícito a esses termos na filosofia que promoveu a virtude das idéias sobre as recentes reformas do setor público. Assim sendo, pode-se afirmar que autonomia, liberdade e independên-

cia foram reinventadas nos textos de administração pública. Nessa perspectiva, a idéia de autonomia foi entendida como um objeto que poderia ser possuído e passado de mão em mão, embora dificilmente exista essa correlação nas acepções filosóficas do termo. Houve, também, outras implicações, como o fato de parecer aceitável que administradores autônomos possam atingir resultados e que organizações autônomas não sejam burocráticas.

Neste artigo foram identificadas várias situações em que aparecem os termos autonomia, liberdade e independência. Essa tarefa não foi empreendida para exemplificar sua verdadeira essência ou a inadequação de seu uso em algum caso particular. Na verdade, trata-se de um exercício descritivo que teve por propósito localizar esses termos no contexto de seu emprego específico, as contradições implícitas ao seu uso e como eles surgem como verdades (Wittgenstein, 1972; Foucault, 1972). Este trabalho também tem a intenção de sugerir que haja um elemento de afinidade entre os termos autonomia, liberdade e independência e sua adoção, tanto na administração pública como na filosofia. No entanto, não se trata de uma relação de equivalência, mas, sim, de similaridade — com cada uso similar conectado a uma série de outros termos como fibras que se entrelaçam sob diferentes formas (Wittgenstein, 1972).

Querendo ilustrar a importância de autonomia, liberdade e independência para a administração pública hoje, este artigo baseou-se num conjunto limitado de publicações de organizações internacionais (a OCDE) e de especialistas de países anglo-americanos. No entanto, quando se começa a levantar os argumentos e significados pertinentes a esses termos em tais textos, abre-se espaço para identificar o seu uso em outros contextos, como, por exemplo, em outros âmbitos nacionais ou entre os profissionais do setor público. A análise das maneiras como os formuladores de políticas e os profissionais da área empregam autonomia, liberdade e independência ensinaria estudar os diferentes entendimentos e as disputas sobre esses termos sagrados.

## Referências bibliográficas

ALLISON, H. Morality and freedom: Kant's Reciprocity Thesis. In: CHADWICK, R. (Ed.). *Immanuel Kant. Critical assessments*. London: Routledge, 1992. v. 3, p. 285-310.

ANKERSMIT, F. *Aesthetic politics*. Stanford: Stanford University Press, 1996.

AUCOIN, P. Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, v. 3, n. 2, p. 115-137, 1990.

AUSTEN, J. *How to do things with words*. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 1975.

AYER, A.; O'GRADY, J. *A dictionary of philosophical quotations*. Oxford: Blackwell, 1992.

- BAMFORD, P. The ambiguity of the categorical imperative. In: CHADWICK, R. (Ed.). *Immanuel Kant. Critical assessments*. London: Routledge, 1992. v. 3, p. 76-84.
- BARZELAY, M. *The new public management: improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California, 2001.
- BERLIN, I. *Four essays on liberty*. Oxford: Oxford University Press, 1969.
- BOSTON, J.; MARTIN, J.; PALLOTT, J.; WALSH, P. *Public management: the New Zealand model*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- CAYGILL, H. *A Kant dictionary*. Oxford: Blackwell, 1995.
- COOKE, M. Habermas, feminism and the question of autonomy. In: *Habermas: a critical reader*. Oxford: Blackwell Publishers, 1999. p. 178-210.
- DEAN, M. *Governmentality*. Sage: London, 1999.
- DE TOCQUEVILLE, A. *Democracy in America*. Translation: H. Reeve. Hertfordshire: Wordsworth Editions, 1998. (Original work published in 1840).
- DOWNS, A. *An economic theory of democracy*. New York, Harper and Row, 1957.
- DU GAY, P. *In praise of bureaucracy*. London: Sage, 2001.
- FERLIE, E.; PETTIGREW, A.; ASHBURNER, L.; FITZGERALD, L. *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- FOSS, S.; FOSS, K.; TRAPP, R. *Contemporary perspectives on rhetoric*. Illinois: Waveland Press Inc., 1985.
- FOUCAULT, M. *The archaeology of knowledge*. London: Routledge, 1972.
- . *The archaeology of knowledge*. London: Routledge, 1989.
- . *Discipline and punish*. London: Penguin, 1991.
- GARDNER, S. *Kant and the critique of pure reason*. London: Routledge, 1999.
- GORDON, C. *Power/knowledge*. London: Longman Press, 1980.
- HABERMAS, J. *The philosophical discourse of modernity*. Translation: F. Lawrence. Cambridge: Polity Press, 1995. (Original work published in 1985).
- HARVEY, D. *The condition of postmodernity*. Massachusetts: Blackwell Publishers, 1990.
- HELLER, T.; MORTON, S.; WELLBERY, D. (Eds.). *Reconstructing individualism*. Stanford: Stanford University Press, 1986.
- HOGGETT, P. New modes of control in the public service. *Public Administration*, v. 74, n. 1, 1996.



HOOD, C. A public management for all seasons? *Public Administration*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

JOS, P. Moral autonomy and the modern organization. *Polity*, v. 21, n. 2, p. 321-343, Winter, 1988.

KANT, I. *Groundwork of the metaphysic of morals*. Translation: H. Paton. New York: Harper and Row, 1964. (Original work published in 1785).

KICKERT, W. (Ed.). *Public management and administrative reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.

LAKOFF, G.; JOHNSON, M. *Metaphors we live by*. Chicago: The University of Chicago Press, 1980.

LEVINE, A. *The politics of autonomy*. Massachusetts: University of Massachusetts Press, 1976.

LINDLEY, R. *Autonomy*. London: MacMillan, 1986.

LUKES, S. *Individualism*. Oxford: Basil Blackwood, 1973.

MILL, J. *On liberty*. London: Longmans, Green and Co., 1892.

MILLS, S. *Discourse*. London: Routledge, 1997.

OECD. *Governance in transition: public management reforms in OECD countries*. (Conclusions of the Public Management Committee). Paris: Puma/OECD, 1995.

———. *Distributed governance: agencies, authorities and other autonomous bodies*. (Preliminary draft). Paris: Puma/OECD, 2001.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing government*. Reading: Addison-Wesley, 1992.

PERELMAN, C.; OLBRECHTS-TYTECA, L. *The new rhetoric*. London: University of Notre Dame Press, 1969.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public management reform*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

——— et al. Agency fever? Analysis of an international policy fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 3, p. 271-290, 2001.

PREMFORS, R. Re-shaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective. *Public Administration*, v. 76, n. 1, 1998.

RAWLS, J. *A theory of justice*. Massachusetts: Harvard University Press, 1971.

RILEY, J. *Mill on liberty*. London: Routledge, 1998.

ROSE, N. *Powers of freedom*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RYAN, A. *The idea of freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1979.

SCHICK, A. Systems politics and systems budgeting. *Public Administration Review*, v. 29, n. 2, p. 137-151, 1969.

SCHNEEWIND, J. B. The use of autonomy in ethical theory. In: HELLER, T.; MORTON, S.; WELLBERY, D. (Eds.). *Reconstructing individualism*. Stanford: Stanford University Press, 1986. p. 64-75.

———. Autonomy, obligation and virtue: an overview of Kant's moral philosophy. In: GUYTER, P. (Ed.). *The Cambridge companion to Kant*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

———. *The invention of autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

SMULLEN, A. Lost in translation: shifting interpretations of the Dutch concept of agency. In: POLLITT, C.; TALBOT, C. (Eds.). *Unbundled government*. London: Taylor and Francis, 2003.

SUMMA, H. Ethos, pathos and logos in central governmental texts: rhetoric as an approach to studying a policy making process. In: HÄNNINEN, S.; PALONEN, K. *Texts, contexts, concepts*. Jyväskylä: The Finnish Political Science Association, 1990.

WEBER, M. *The protestant ethic and the spirit of capitalism*. London: Routledge, 1930.

WITTGENSTEIN, L. *Philosophical investigations*. Translation: G. Anscombe. Oxford: Basil Blackwood, 1972.