Agências, *expertise* e profissionalismo: o paradigma da técnica na administração pública

Agency, expertise and modern professional management: the technical paradigm on the public administration

*Emerson Affonso da Costa Moura**

Resumo: A irradiação do paradigma da *expertise* das agências reguladoras na ação administrativa, como instrumento apto para atribuir racionalidade, eficiência e legitimidade à persecução do interesse público, é o tema em debate a partir da perspectiva da crise de governabilidade e legitimidade que marcam o Estado contemporâneo, da ascensão da sociedade informacional e da transmutação do modelo burocrático tradicional para uma gestão profissional moderna na administração pública gerencial. Investiga-se em que medida o predomínio de conhecimentos técnicos no exercício da discricionariedade administrativa e na gestão da administração pública é capaz de dotar com eficiência e economicidade o desempenho das tarefas estatais.

Palavras-chave: agências reguladoras – técnica – tecnicidade – *expertise* – profissionalismo

* Bacharel em direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Especialista em direito da administração pública pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Advogado no Rio de Janeiro.

Abstract: The irradiate of the paradigm of expertise from agency to administrative process, as an instrument capable to attribute rationality, efficiency and legitimacy to public interest persecution, is the theme in debate from to perspective of crisis of governability and legitimacy that marks the contemporary state, the ascension of informational society and the transmutation of traditional burocrate model to an modern professional management in the new public management. Investigate in how measure, the predominance of technical knowledge in the exercise of administrative discretionary and the public management is capable to endow with efficiency and economist the performance of state tasks.

Key-words: agency – technic – technocracy – expertise – professionalism

1. Considerações iniciais

A crise do Estado contemporâneo, marcada pela inviabilidade de atendimento das complexas e múltiplas demandas sociais e pelo crescente desequilíbrio das finanças públicas, gerou um conjunto de transformações na administração pública, com a finalidade de garantir a estabilidade financeira e a eficiência na prestação dos serviços públicos.[1]

O eixo central da atuação administrativa, concentrado na *racionalidade procedimental* e exteriorizado na observância à legalidade estrita e na criação de processos de controle prévios, desloca-se para o vetor *desempenho* de forma a imprimir qualidade nos gastos públicos com a avaliação constante dos custos, resultados e satisfação dos usuários.[2]

Isto envolveu a redefinição dos papéis dos atores sociais e estatais na gestão do interesse público, através da dissociação do espaço público da esfera estatal e a coordenação de suas respectivas atuações, voltando à sociedade a atividade de promoção dos bens e interesses almejados e o Estado à função de mediador do serviço, da competitividade e dos conflitos.[3]

---

[1] Além da questão de ordem *econômica*, exteriorizada no desequilíbrio orçamentário provocado pelas crises externas e pelo crescente processo inflacionário, que torna inviável o atendimento das demandas sociais, confluem para a crise de governabilidade do Estado brasileiro as vicissitudes do modelo *político*, que leva à eleição de governantes despreparados e mal escolhidos, difundindo corrupção, ineficiência e clientelismo pela gestão pública, bem como os defeitos do modelo *institucional*, que sem basear-se na cooperação e no diálogo entre os poderes impede o Estado de alcançar mecanismos de atuação eficientes. Sobre o tema, ver a obra coletiva: SOUZA, Hamilton dias de (Org.). *A reengenharia do Estado brasileiro*: fundamentos para um novo modelo do setor público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

[2] Neste sentido, as sucessivas reformas administrativas buscaram aumentar a capacidade do Estado de forma a dispô-lo de meios necessários para intervir efetivamente na sociedade e no mercado. SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Desestatização, privatização, concessões, terceirizações e regulações*. 4. ed. ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001. p. 434-435.

[3] O fenômeno é representado, portanto, por uma face dupla exteriorizada na *privatização*, onde se substitui a exclusividade da atuação estatal na gestão do interesse público pela participação da iniciativa

Neste tocante, a criação de agências responsáveis pela regulação do mercado, de forma a garantir a universalidade, qualidade e acessibilidade dos serviços públicos prestados à sociedade, bem como o fomento à competição e ao lucro para a iniciativa privada, trouxe por via reflexa um novo paradigma para a gestão da administração pública.[4]

Enquanto autarquias dotadas de autonomia reforçada, a atuação das agências reguladoras é revestida de caráter *técnico*, decorrente das inovações tecnológicas e da crescente complexidade do sistema social, que impõe, aos seus dirigentes e agentes, conhecimentos especializados para o exercício do seu feixe de atribuições normativas, gerenciais, fiscalizadoras e arbitradoras.[5]

Por efeito, há um rompimento do *continuum* político-administrativo[6] com delineamento de uma neutralidade política na administração pública, que permite, baseado na *tecnicidade*, lastrear um maior grau de *eficiência*, *racionalidade* e *legitimidade* à persecução do interesse público, superando as limitações do sistema fundado na *politicidade* e nos espaços livres de discricionariedade.[7]

Por este prisma, busca este breve trabalho auxiliar na transmutação do modelo burocrático tradicional para uma gestão profissional moderna, mediante a irradiação do paradigma técnico-científico das agências reguladoras às demais estruturas e processos da administração pública, garantindo uma gestão eficiente.

De início, a análise concentra-se nas agências reguladoras com foco nos conhecimentos científicos de que são dotadas, bem como na sua respectiva independência técnica decisional, de modo a definir os *fundamentos*, delimitar o *conteúdo* e

---

privada dotada de meios mais eficientes para a persecução dos bens e interesses almejados pela sociedade, e na *publicização*, que impõe a necessária ingerência do ente estatal no fomento e regulação das atividades delegadas. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*. 2. ed. Renovar: Rio de Janeiro, 2001. p. 38-40.

[4] Torna-se necessária a distinção entre agências *reguladoras*, destinadas à intervenção no mercado pelo prisma da relação *oferta-demanda* dos serviços prestados sob a execução da iniciativa privada, garantindo a viabilidade e continuidade da competição, bem como a acessibilidade dos preços e qualidade dos serviços públicos, das agências *executivas*, responsáveis por executar diretamente as políticas formuladas pelo núcleo estratégico da administração pública. SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002. p. 226-228.

[5] Diante dos fenômenos industriais e pós-industriais, a vida social passa a fundar-se não apenas em valores preponderantemente políticos, mas em fatores técnicos, de modo que ainda onde haja prevalência das primeiras, o seu exercício não pode ser realizado sem subsídio dos conhecimentos especializados. Sobre o tema, consulte: ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. Capítulo II.

[6] A expressão deve-se ao professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que se refere no direito comparado à tendência de criação de entes politicamente neutros na pirâmide político-burocrática do Estado. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito regulatório*: a alternativa participativa e flexível para a administração pública de relações setoriais complexas no Estado democrático. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 159-166.

[7] Insere-se a discussão nas limitações de atribuir-se validade aos atos emanados pelos poderes públicos baseando-se tão somente na legitimidade de investidura em um modelo de democracia formal. Diante do crescente déficit de legitimidade dos poderes públicos, em uma estrutura marcada, reitera-se, por ineficiência, clientelismo e corrupção, os espaços discricionários devem ser ocupados quando possível por juízos baseados em critérios *técnicos* e a partir de um contexto de deliberação com os atores sociais, transpondo-se a legitimidade corrente, aferida através da eficiência do desempenho estatal e da participação da sociedade na decisão. O tema será objeto de análise no último tópico deste trabalho.

vislumbrar os *efeitos* promovidos, bem como os inevitáveis limites da *expertise* na intervenção estatal.

Após, volta-se o estudo para a ascensão do modelo gerencial na administração pública, com a análise das principais transformações jurídico-institucionais que buscaram atribuir legitimidade, eficiência e racionalidade à persecução do interesse público, de forma a erigir a *tecnicidade* como um instrumento apto a auxiliar na crescente profissionalização da gestão administrativa.

Por fim, a investigação concentra-se nas críticas sobre a ocupação do espaço decisório estatal pelos subsídios técnicos na chamada *tecnocratização* da administração pública, de maneira a demonstrar que a *expertise* permite a correção da legitimidade das decisões administrativas, contribuindo com a *accountability* e preservando o núcleo de eleição pelos agentes.

2. Agências e *expertise*

Não obstante alcance relevo com o fenômeno de transformações que notabilizam o direito público,[8] a atividade regulatória antes de nova atribuição da administração pública constitui conhecido instrumento de intervenção estatal no domínio econômico e social, inerente ao dever de *boa administração*, exercido antes mediante atuação precipuamente fiscalizatória de órgãos subordinados.[9]

Traduz-se a inovação na ordem jurídica pela adoção de um modelo organizativo baseado em *agências*, que dotadas de acentuado grau de autonomia rompem com uma estrutura *piramidal* – onde há recondução de todas as ações administrativas ao governo – para adotarem uma configuração *policêntrica* da administração pública – com a concepção de núcleos de poder externo à *accontability*.[10]

---

[8] Situa-se, por um lado, no movimento de redimensionamento da imperatividade estatal que, buscando um ajuste de equilíbrio entre a *coerção* e o *consenso*, produz um conceito do público não estatal em um fenômeno de *desmonopolização do poder*. Por outro, engloba a passagem de uma administração monista e monorganizada para uma administração pública pluralista e pluriorganizada em razão da *fragmentação e despublicização do interesse público*. Sobre o tema, ver: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 385-391.

[9] Podemos citar, entre os órgãos estatais e comissões de fiscalização que exerciam funções reguladoras, o Conselho Nacional de Telecomunicações e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Todavia, enquanto o Estado era o responsável direta ou indiretamente pela execução desta tarefa, a função fiscalizatória não era desempenhada com eficiência, uma vez que inexistia interesse em expor as próprias falhas ou deficiências da administração. MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A nova regulação estatal e as agências independentes. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 80-82.

[10] Enquanto no modelo piramidal os agentes políticos figuram no ápice da administração pública exercendo o controle sobre os demais agentes e sendo responsabilizados politicamente perante a atuação administrativa, na configuração policêntrica as agências reguladoras situam-se em esfera jurídica externa à responsabilidade política do governo. Consulte, por todos: BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo:* direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. Capítulo VI. Em Especial p. 239-250.

Decorre da exigência de flexibilidade e comunicabilidade da intervenção reguladora, que demanda instrumentos eficazes para atender à *especialidade*, *complexidade* e *multiplicidade* das questões econômicas e sociais, e entes autônomos capazes de equalizar os interesses em jogo a partir dos diversos atores envolvidos na atividade regulada.[11]

Sua forma de autarquia de regime especial, portanto, coaduna com a demarcação de um espaço de legítima discricionariedade, que permite a necessária *neutralidade técnica* e o devido *insulamento político* capaz de gerar o predomínio de juízos técnicos sobre valorações políticas, evitando interferências externas inadequadas no arbitramento dos interesses no processo regulatório.[12]

Isto ocorre através da atribuição de prerrogativas específicas, avaliadas por um prisma da autonomia *político-administrativa*, que envolve a independência política, normativa e técnica decisional,[13] e em outro plano sob a autonomia *econômico-financeira*, que compreende a independência gerencial, orçamentária e financeira.[14]

Sob tal égide, a independência técnica decisional corresponde à produção de *decisões politicamente neutras* pelos gestores com *predomínio* de subsídios técnicos e de negociação na motivação dos seus atos,[15] bem como a insuscetibilidade de revisão administrativa mediante uso do recurso hierárquico impróprio.

---

[11] Insere-se no processo de especialização e segmentação do direito administrativo, que torna necessário o surgimento de novas estruturas – *entes reguladores autônomos* – capazes de promover mediante novas categorias normas – *normas regulatórias* – a regulação de subsistemas de normatização e mediação, dotados de conceitos, princípios e procedimentos adequados à sua especialidade do setor econômico ou social. MARQUES NETO, op. cit., p. 82-83. SOUTO, op. cit., p. 20-21.

[12] Ademais, uma vez que a intervenção sobre a economia ocorre através do exercício de autênticas expressões do poder de polícia estatal, como por, *e.g.*, fiscalização e aplicação de sanções, tornou-se necessária a forma sob pessoa jurídica de direito público, justificando-se a implementação das agências reguladoras sob a forma de autarquias com regime especial. BINENBOJM, op. cit., p. 251.

[13] Em apertada síntese, a independência política compreende a nomeação dos dirigentes com lastro político, porém, garantindo mandato fixo e a impossibilidade de exoneração *ad nutum*; a normativa, a possibilidade de expedição de normas para regular o setor sensível, e a técnica decisional, a discricionariedade de suas decisões e impossibilidade de revisão administrativa. MOREIRA NETO, *Direito regulatório*, op. cit., p. 165-166 e 36-45.

[14] A independência gerencial, orçamentária e financeira envolve, além da autonomia na gestão interna, das rubricas orçamentárias próprias, a arrecadação de receitas provenientes de outras fontes, como as taxas de fiscalização e regulação ou as participações em contratos e convênios, que embora permita a independência de recursos orçamentários, submete as agências à crítica de serem custeadas pelo sujeito fiscalizado. SOUTO, Marcos Juruena Villela. Agências reguladoras. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 216, p. 143, abr./jun. 1999.

[15] Embora se verifique o predomínio de conhecimentos técnicos na expedição dos atos administrativos pelas agências reguladoras, não importa concluir pela existência de uma *discricionariedade técnica*, mas apenas de uma discricionariedade *administrativa* fundamentada por critérios técnicos. Embora os subsídios científicos conduzam a uma solução *racional*, não importam sempre na construção de uma solução *unívoca*. Assim, verificados pelo agente regulador os diversos meios racionais disponíveis para a consecução do interesse público, cabe proceder a um juízo de conveniência e oportunidade definindo o mais adequado. Sobre o tema: GUERRA, Sergio Antônio Silva. Discricionariedade técnica e agências reguladoras. In: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coords). *Direito administrativo:* estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 888-889.

Tem por fundamento o domínio de conhecimentos técnicos das agências sobre o setor e dos pressupostos econômicos e jurídicos subjacentes a sua aplicação, que permite entre as soluções possíveis a eleição discricionária de técnicas de formatação *eficiente* para o segmento regulado, em um complexo usualmente designado de *expertise* ou *tecnicidade*.[16]

Exterioriza-se no elevado nível de especialização dos seus agentes, no permanente monitoramento e análise dos avanços tecnológicos e econômicos do segmento no nível interno e no plano internacional e no desenvolvimento de conceitos e princípios específicos exigidos pelo setor, em um processo de constante aperfeiçoamento da instituição e aprimoramento do quadro funcional.[17]

Por efeito, na regulação da atividade econômica são produzidas decisões que, referentes a conceitos preponderantemente *técnicos* e voltadas aos *objetivos* das políticas públicas setoriais, tendem a encontrar um ponto ideal entre os interesses dos agentes econômicos e sociais envolvidos, trazendo *eficiência*, *ética* e *profissionalismo* à atividade estatal.

Isto não importa afirmar a existência de *integral* imparcialidade nos juízos técnicos formulados pelas agências e, portanto, ignorar os inevitáveis limites da especialização e da discricionariedade na atuação reguladora, que ensejam, em certa medida, a possibilidade de controle de seus atos pela jurisdição.[18]

Embora seja possível delimitar marcos de divisão entre juízos baseados aprioristicamente em conhecimentos científicos e outros com fundamento em conveniência e oportunidade,[19] há casos em que a tecnicidade não é capaz de conduzir a soluções unívocas, produzindo uma margem de elasticidade na decisão que impede a formação de um juízo técnico asséptico do político.[20]

---

[16] Observa-se, todavia, uma conexão inevitável entre esta *especialização* exteriorizada no domínio dos conhecimentos específicos do setor regulador e a *permeabilidade* vislumbrada na necessidade de auxílio de outras áreas do conhecimento, como, por exemplo, o subsistema econômico, de modo a propiciar maior efetividade à regulação, evitando que o saber especializado torne-se sem importância ou função prática. ARAGÃO, op. cit., p. 92-93.

[17] Abrange a *expertise* dos órgãos autônomos, a necessidade de constante desenvolvimento do conhecimento regulatório próprio, mediante aperfeiçoamento dos seus agentes e da instituição, como, por exemplo, com o estabelecimento de acordos e convênios com instituições de ensino e pesquisa e a contratação de consultorias externas ampliando o *know-how* sobre a matéria. MARQUES NETO, op. cit., p. 91 e 96-97.

[18] Uma vez que a função discricionária envolve a eleição baseada em critérios técnicos adequados ao atendimento das finalidades previstas em lei, o controle judicial pode incidir para a correção da ilegalidade ou irrazoabilidade. A análise sobre as questões técnicas apenas ocorrerá para verificar se houve insuficiência, erro de fato ou incongruência, bem como a transparência e coerência na motivação, e não para firmar qual a ciência ou método mais adequado. SOUTO, *Direito administrativo regulatório*, op. cit., p. 356-362.

[19] Assim, por exemplo, Renato Alessi sustenta que o fechamento de um estabelecimento insalubre seria uma decisão sujeita a juízo *preponderantemente* técnico, ao revés de concessão de licença para uso de arma, que se basearia *principalmente* em um juízo de conveniência e oportunidade. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 113.

[20] É inevitável que, diante da existência de diferentes soluções técnicas *equivalentes* apresentadas, a decisão da administração pública seja realizada por critérios não técnicos, orientada por um juízo emi-

Ademais, o emprego do conhecimento especializado, em certa medida, deve ser orientado por aspectos da realidade subjacente, pois sem a avaliação dos demais ângulos das atividades envolvidas na regulação pode-se produzir a perda de referência do todo, com a construção de soluções *irrazoáveis* capazes de produzir efeitos secundários nocivos.[21]

Por fim, convém não ignorar que os próprios conhecimentos científicos encontram-se impregnados por *prévios* critérios de valor, seja exteriorizados nas escolhas dos sistemas, métodos ou técnicas empregados entre os disponíveis, seja pela sua inserção nos fins a serem perseguidos dentro das políticas públicas formuladas para o setor econômico.[22]

Volve-se à questão, a *predominância* do conhecimento científico, técnico ou de experiência na fundamentação do ato administrativo, ou seja, a aplicação de regras objetivas e universais, resultantes da experimentação, sujeitas à comprovação e ordinariamente aceitas como certas, em detrimento da mera apreciação pessoal do sujeito na valoração do objeto.[23]

Esta orientação primária por parâmetros científicos importa em redução do *espectro de opções* válidas com a determinação da melhor escolha segundo critérios objetivamente aferíveis por *agentes especializados envolvidos* no processo,[24] produzindo uma maior *racionalização* e *despolitização* no exercício da atividade reguladora pelo Estado.

Neste sentido, o paradigma da *tecnicidade* restringe-se não apenas à regulação econômica, mas tem aplicação no exercício da atividade administrativa sempre que o emprego de conhecimentos especializados pelos seus agentes possa viabili-

---

nentemente político. DAROCA, Eva Desdentado. *Los problemas del control judicial de la discrecionalidad técnica*. Madrid: Civitas, 1997. p. 49-50.

[21] Neste sentido, a exacerbação da especialização ignorando a realidade no fenômeno conhecido como *visão de túnel* pode conduzir a desvios altamente negativos. Sobre o tema: JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 372. Com a mesma advertência: ARAGÃO, op. cit., p. 92-96.

[22] Isto porque o planejamento das políticas públicas compreende um processo que resulta na escolha racional e coletiva de metas e prioridades, a partir da dialética resultante dos pressupostos técnicos e materiais de seu gabinete, mediante a identificação do interesse público a ser realizado, de forma a imprimir no gasto público a *direção geral da política adotada* na satisfação das necessidades sociais. Assim, os critérios técnicos são utilizados para atingir os fins políticos almejados. MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Do controle jurídico ao controle social das políticas públicas*: parâmetros à efetividade dos direitos sociais. Mimeografado. p. 11-23.

[23] Acompanha-se o entendimento de Giannini de que o emprego de critérios técnicos não exclui uma margem de opinião para formação de juízo de valor, por exemplo, os graus de perigo da substância tóxica, sem que importe em apreciação de oportunidade e conveniência, a substância é tóxica ou não é. A tese é citada em: DAROCA, op. cit., p. 36.

[24] Insere-se na subtração pelos agentes reguladores especializados de decisões cujo fundamento deve obedecer a regras técnico-científicas da competência direta dos centros de decisão político-administrativa que se pautam por juízos de oportunidade e conveniência formulados por políticos e burocratas não especializados. MOREIRA NETO, *Mutações do direito administrativo*, op. cit., p. 168-170.

zar, entre as opções possíveis, aquela que conduza ao melhor resultado, objetivamente considerado, na tomada de decisão.[25-26]

Isto porque, pelo prisma do fenômeno de implantação de um modelo *gerencial* de administração pública, a adoção de fundamentos científicos ou técnicos quando possível, antes de mera *faculdade* do agente no exercício da discricionariedade administrativa, constitui um *dever* corolário da *eficiência* e *impessoalidade* que deve permear a atividade administrativa.

Mediante o emprego de conhecimentos especializados pelos agentes no espaço de livre decisão motivada reduz-se a possibilidade de desvio dos atos administrativos, garantindo maior *segurança* aos administrados e atribuindo a necessária *eficácia*, *criatividade* e *flexibilidade* ao funcionamento do organismo burocrático.[27]

Imprime, portanto, racionalidade, neutralidade e eficiência na gestão pública, erigindo-se como instrumento apto a garantir a construção de uma atividade *imparcial* e *tecnicamente adequada* à tutela dos direitos dos cidadãos, que pela própria correção técnica atende o interesse público[28] e produz um incremento de legitimidade na sua atuação.[29]

Pode se adequar à crescente *profissionalização* da administração pública, que, diante da expansão econômica e tecnológica das sociedades contemporâneas, ins-

---

[25] No mesmo sentido, Massimo Severe Giannini considera que a utilização de conhecimento técnico não apenas conduz à melhor, porém, por vezes, gera a *única escolha possível* no âmbito da discricionariedade administrativa. Assim, sua aplicação não se restringe aos casos em que a lei prescreve a sua utilização, mas em qualquer hipótese onde for necessário *ao exercício do poder*. Consta das obras BASSI, Franco. Notte sulla discrezionalità amministrativa. In: *Le transformazioni del diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè, 1995. p. 54; e IRELLI, Vicenzo Cerulli. *Corso di diritto amministrativo*. Turim: Giappichelli Editore, 1997. p. 414-415, citadas por MOREIRA NETO, op. cit., p. 169.

[26] Não se refere, portanto, às hipóteses em que os critérios técnicos constituem único fundamento possível na decisão administrativa, não deixando margem para juízo de conveniência e oportunidade – como, por exemplo, na concessão de aposentadoria por invalidez, em que o laudo técnico aponta a invalidez ou não, conduzindo a concessão ou denegação –, tampouco os casos em que critérios científicos ou de experiência comum conduzem a uma única solução possível – como, por exemplo, na definição de jogos de azar. DI PIETRO, op. cit., p. 93. Trata-se do caso em que os subsídios técnicos podem ser utilizados como fundamento da decisão administrativa, trazendo maior *racionalidade*, *eficiência* e *legitimidade*. O assunto será abordado no último tópico.

[27] O modelo da especialização não busca, portanto, excluir a *subjetividade* que permeia a atividade administrativa e as organizações em geral. Porém, tende a atribuir as decisões a agentes capazes de exercer um julgamento *racional*, *informado* e *impessoal* na gestão dos interesses públicos. BRUNA, Sérgio Varella. *Agências reguladoras*: poder normativo, consulta pública e revisão judicial. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2003, p. 58.

[28] Neste mesmo sentido, considerando que a prevalência do conhecimento técnico-científico na gestão pública corresponde a convite necessário à neutralização da gestão pública e melhor atendimento das demandas sociais: MOREIRA NETO, op. cit., p. 24-25; ANTUNES, Luís Felipe Colaço. *Direito Administrativo e a sua Justiça no início do século XXI*. Coimbra: Almedina, 2001. p. 26; MEIRELLES, Fernanda; OLIVA, Rafael. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 549, jul./ago. 2006.

[29] De fato, esta nova perspectiva de tecnicidade na administração pública limita e condiciona a dimensão político-democrática da atuação administrativa, em um fenômeno de substituição do modelo de legitimidade vigente para uma moderna *legitimidade tecnocrática* com prestígio da técnica e conhecimento das agências e entes especializados. OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública*: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003. p. 522.

titui novos elementos voltados à persecução de melhores *resultados* e demanda a adoção de técnicas gerenciais modernas e de conhecimentos específicos. Este será o objeto da análise a seguir.

3. Profissionalismo e gestão técnica

De origem *regaliana*, baseada em um modelo *patrimonialista* marcado pelo predomínio da corrupção, do nepotismo e da ineficiência na gestão estatal, a administração pública alcança com a ascensão dos ideais liberais um padrão *burocrático* que exteriorizado no formalismo, na hierarquia e controle rígido dos processos buscou imprimir impessoalidade e eficácia à atuação administrativa.[30]

Com epicentro no poder *racional-legal* emanado das instituições formais, no modelo organizacional burocrático a administração pública move-se na esfera das competências previamente definidas em lei; através de relações estáticas baseadas na autoridade e atividade especializada, mediante a divisão racional e a criação de procedimentos, gera a prestação *padronizada* dos serviços públicos.

Todavia, o fenômeno de globalização, denotado pela integração econômica e pela expansão do conhecimento e da técnica,[31] amplia a crise de governabilidade estatal e a inviabilidade da burocracia enquanto um modelo de gestão inoperante e economicamente insustentável, incapaz de atender as demandas da sociedade, impondo um complexo de transformações na administração pública.

Implanta-se um modelo gerencial que, baseado nos vetores da *eficiência* e *desempenho*, busca atribuir maior governança mediante a *organização* dos fatores e finanças, a *descentralização* da estrutura administrativa, a *cooperação* entre os entes federativos, a *participação* da sociedade e o *controle* voltado à aferição do *resultado*.[32]

---

[30] Embora no Brasil ocorra a transição juspolítica do modelo burocrático para o gerencial, é necessário lembrar que ainda há evidentes resquícios do *patrimonialismo*, com a corrupção persistente, as políticas paternalistas e a ineficiência dos serviços públicos. Sobre o tema, ver: FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 15. ed. São Paulo: Globo, 2000; FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala*. 39. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000; e NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil* – clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.

[31] Trata-se da globalização de fenômeno recorrente em períodos de difusão cultural, política, econômica ou religiosa, que nesta fase é denotado pela expansão da informação e do conhecimento através da revolução das comunicações. O assunto será visto no tópico posterior. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Globalização, regionalização, reforma do Estado e da constituição. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 215, p. 1-20, jan./mar. 1998.

[32] Corresponde a instrumentos de modernização da administração, que buscam traduzir maior eficiência funcional e produtividade à gestão pública, em uma nova concepção da relação entre Estado e sociedade, que envolve o movimento de retorno da sociedade na prestação do serviço público. TÁCITO, Caio. A reforma do Estado e a modernidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 215, p. 4-5, jan./mar. 1999.

Ocorre com o emprego de técnicas administrativas modernas oriundas da iniciativa privada, que permitem a transmutação de uma gestão de natureza *burocrática* – voltada para a eficácia organizacional e a obediência das prescrições formais – para uma eminentemente *profissional* – adstrita à eficiência dos resultados e à flexibilidade dos processos – na organização pública.

Sob este foco, as sucessivas reformas administrativas buscaram fornecer no plano *político*, *técnico* e *jurídico* instrumentos necessários à racionalização da gestão pública e das organizações estatais existentes, de modo a superar a crise de governabilidade e imprimir *legitimidade*, *eficiência* e *ética* na persecução do interesse público.[33]

No plano político, compreende o realinhamento dos níveis de concentração do poder público e da persecução dos interesses sociais mediante a *subsidiariedade* da atuação estatal e a intervenção precípua das organizações privadas,[34] bem como a expansão da *participação* dos cidadãos nos processos de deliberação e decisão que racionalizam e legitimam a gestão pública.[35]

Por um prisma jurídico, engloba a transmutação do dever de publicidade no mandado de *transparência*, impondo a otimização do processo de visibilidade dos atos públicos e estimulando os mecanismos de controle social, além da *coordenação* de interesses e ações com os administrados, que demarca a transição gradual de uma administração pública unilateral para multilateral.[36]

No campo técnico, a implantação do modelo de New Public Management envolve a mudança da perspectiva baseada na *eficácia* para *eficiência* através da *descentralização racional* – com atribuição de flexibilidade aos entes e órgãos na per-

---

[33] Isto envolve uma mudança paradigmática no direito administrativo com a ascensão de novos princípios que orientam a atividade estatal e a releitura dos seus principais institutos. Sobre o tema, ver: BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. Para uma análise da reforma administrativa a partir dos planos apresentados, ver a obra: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Apontamentos sobre a reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. Em especial Capítulo I.

[34] A atuação estatal passa a se concentrar apenas nas demandas que, em razão de sua *complexidade* e da *necessidade* de ação concentrada e imperativa, não podem ser atendidas pela própria comunidade. Neste tocante, a ingerência das organizações políticas obedecerá ao princípio organizador do poder, de forma que primariamente caberá ao ente local a satisfação do interesse público, na impossibilidade, ao ente regional, e apenas diante de nova inviabilidade, ao ente nacional. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do direito administrativo*, op. cit., p. 20-21.

[35] As insuficiências do processo democrático restrito à prerrogativa popular de eleição, a impossibilidade de a lei alcançar a integralidade do fenômeno administrativo e a multiplicação dos centros de decisão no interior da administração denotam a crise de legitimidade da atividade administrativa, que, aliada à centralidade do indivíduo na ordem jurídica, impõe a substituição do modelo autoritário de gestão pública para a ordenação dos múltiplos interesses sociais mediante a participação dos indivíduos influenciando e persuadindo a tomada de decisões. BAPTISTA, op. cit., p. 120-142.

[36] Observa-se a crescente instituição de modelos de colaboração entre a administração pública e a sociedade que permitem mediante parcerias o melhor desempenho de funções administrativas. Por efeito, observa-se acréscimo de governabilidade, além de figurar como limites contra os abusos. TÁCITO, Caio. Direito administrativo participativo. *Carta Mensal*, v. 43, p. 509, ago. 1997.

secução de suas finalidades – e da *profissionalização* mediante a desburocratização e o emprego adequado dos recursos disponíveis.[37]

A atribuição prévia de *competências* cede espaço para uma definição pós-determinada das funções mediante a atuação de núcleos *específicos* e flexíveis, capazes de se adaptar às constantes modificações das demandas sociais, aperfeiçoando o atendimento do interesse público com uma atuação eficiente e de baixo custo.

Erige-se como atributo indissociável dessa *especialidade* o caráter técnico, uma vez que a adequação das estruturas, recursos e agentes dos entes estatais ou paraestatais às necessidades da gestão pública, bem como as atividades de persecução da finalidade envolvem a utilização de subsídios científicos capazes de garantir racionalidade e eficiência no processo de descentralização.

Por outro lado, a redução da gestão burocrática tradicional compreende a manutenção do formalismo dentro de parâmetros minimamente necessários para a realização das atividades mediatas voltadas à finalidade almejada, com o gradativo emprego de métodos e técnicas específicas que permitam a adoção de uma gestão gerencial profissional.

Compreende a racionalização do emprego dos recursos disponíveis para a administração pública, mediante a *modernização* de suas estruturas, a *gestão responsável* dos bens públicos e o *aprimoramento e qualificação* de seus agentes com a constante avaliação da *celeridade*, *economicidade* e *eficiência*, de forma a alcançar a correção das distorções na atividade administrativa.[38-39]

Em um contexto, onde o conhecimento transpassa o espaço acadêmico, incorporando-se a construção de qualquer práxis administrativa, isto envolve o emprego de *técnicas* especializadas que permita a mobilização do complexo de recursos de forma a alcançar o propósito almejado, no caso, a satisfação do interesse público.[40]

---

[37] Há uma inversão do modelo clássico, onde a fixação da finalidade orbitava na delimitação prévia da competência, para uma nova concepção baseada na delimitação prévia da finalidade, para que depois seja determinado o âmbito de competência e o ente ou órgão adequado à persecução daquele fim. MOREIRA NETO, op. cit., p. 22-24.

[38] As mazelas imanentes à burocracia administrativa, divorciada dos interesses da população, podem ser enunciadas de forma exemplificativa através da rotina e demora na resolução dos conflitos dos administrados, do compadrio na seleção de pessoal e da ineficiência na prestação do serviço. Sobre o tema, ver: CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição dirigente*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994. p. 927.

[39] Neste tocante, apresentam-se conexos a gestão responsável e o controle de desempenho como formas de garantir eficiência na atividade administrativa. Isto envolve necessariamente uma mudança de atitude dos entes, órgãos e agentes envolvidos em ambos os processos. COUTINHO, José Roberto de Andrade. *Gestão patrimonial na administração pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 34-35.

[40] Essa trajetória só tornou-se possível com o advento das tecnologias de informação e a sua difusão mediante a globalização, que concatenaram o conhecimento em escala virtual. O assunto será abordado no tópico a seguir. Sobre as linhas gerais do tema, ver: CASTANHEIRA, Maurício (Org). *Gestão do conhecimento*: logística, cadeia de suprimentos e arranjos produtivos. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007. v. 1 e 2.

Por este prisma, alcança relevo na administração pública a necessidade da *expertise* dos dirigentes e agentes, como forma de permitir, entre os modelos de organização existentes e as técnicas disponíveis, a utilização daquelas que sejam adequadas aos recursos envolvidos, às características da estrutura administrativa e às especificidades da atuação pública.[41]

Demonstra-se, em especial, no núcleo estratégico estatal que impõe a atuação de agentes dotados de elevada *qualificação técnica* e visão global do processo decisório, capazes de subsidiar as complexas questões que envolvem o planejamento, execução e avaliação das políticas públicas, de forma a atender as demandas e compatibilizar os interesses dos atores envolvidos.[42]

Isto impõe, como medidas, o constante aperfeiçoamento e avaliação dos agentes administrativos, através da adoção de programas de treinamento e de capacitação,[43] inclusive, mediante acordos e convênios com instituições de ensino e pesquisa, bem como a criação de metas de qualidade com a intervenção diante da ineficiência ou a premiação pelo desempenho.[44]

Ademais, a efetividade no processo organizacional envolve a utilização de mecanismos jurídicos e institucionais capazes de assegurar a neutralidade administrativa, como o acesso e promoção ao cargo condicionado ao mérito e capacidade[45] e

---

[41] Em um contexto onde, segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o setor público emprega um em cada cinco brasileiros, embora haja paradoxalmente baixa eficiência dos serviços públicos, volta a questão da busca de racionalização de uma superestrutura com baixo aproveitamento de pessoal, algo alcançado precipuamente através de maior qualificação dos agentes que permitam imprimir eficiência no processo organizacional. O resumo do estudo encontra-se em: <www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp? ttCD_CHAVE=13047&btImprimir=SIM>. Acesso em: 20 dez. 2009.

[42] Trata-se de núcleo formado por carreiras públicas que representam *reservas de qualificação* no âmbito do poder público subsidiando os processos governamentais relativos às políticas públicas. FERREIRA, Marcelo Dias. Carreiras típicas de Estado: profissionalização no serviço público e formação do núcleo estratégico. *Boletim de Direito Municipal*, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 101-102, fev. 2001.

[43] O estado do Sergipe, através da Escola de Administração Pública e Gestão Governamental, promoveu em 2008 mais de 60 turmas de treinamento, capacitando cerca de 1.772 servidores públicos estaduais, através de diversos cursos em áreas estratégicas. Em relação às compras governamentais, foram realizados cursos como o de sistema de registros de preços e o de capacitação de pregoeiros, que permitiram economia naquele ano de cerca de R$ 100 milhões em pregões e dispensas eletrônicas. SERGIPE. Secretaria de Estado de Administração. *Sead: escola de governo capacita servidores e moderniza administração pública*. Disponível em: <www.sead.se.gov.br/modules/news/article.php?storyid=463>. Acesso em: 20 dez. 2009.

[44] O município do Rio de Janeiro criou um sistema de avaliação da educação, mediante a definição de um índice próprio e metas para as instituições, que servirá de base para a premiação anual dos docentes que aumentarem o desempenho dos alunos e das escolas que melhorarem a qualidade do ensino e reduzirem gastos evitando desperdício. RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal. *Prefeito Eduardo Paes anuncia plano de metas para as escolas municipais.* Disponível em: <http://noticiasrio.rio.rj.gov.br/index2.cfm?sqncl_publicacao=19076>. Acesso em: 20 dez. 2009.

[45] O estado do Rio Grande do Sul tem adotado medidas que buscam a valorização dos cargos afetos aos serviços públicos essenciais, como a utilização do critério de meritocracia para acesso, a ascensão funcional mediante subsídio da avaliação de desempenho e a criação e organização da carreira específica de *gestor público*. Disponível em: <www.scp.rs.gov.br/noticia.asp?cod_noticia=748>. Acesso em: 28 dez. 2009.

a ampliação de garantias, tal qual o devido processo administrativo, o acesso às informações relativas ao exercício funcional e outras.[46]

Verifica-se, portanto, que a modernização da estrutura administrativa com a implantação de processos operacionais eficientes, bem como a gestão responsável dos bens públicos através da racionalização na aquisição e gozo demandam uma modificação no perfil *organizacional* dos entes e órgãos, apenas alcançado mediante um *novo standard* de atuação dos seus agentes.[47-48]

O emprego do paradigma *técnico* na atividade administrativa demonstra-se um instrumento adequado a auxiliar na atribuição de maior governabilidade, permitindo a implementação das decisões políticas e o atendimento adequado das complexas e múltiplas demandas sociais, mediante a atuação *eficiente*, *racional* e *legítima* de uma administração pública notadamente *profissional*.

Todavia, isto não importa na *tecnocratização* da atividade administrativa com a ocupação de todo espaço decisório estatal pelos subsídios científicos. A utilização de critérios técnicos permite a correção da legitimidade e racionalidade das decisões, contribuindo com a *accountability* e preservando o núcleo de eleição pelos agentes. O tema será visto *a posteriori*.

4. Tecnicidade e legitimidade

Com o fenômeno da globalização expresso na expansão do fluxo de transferência de informações e a difusão de novas formas de tecnologia e meios de comunicação, observa-se a ascensão de um novo perfil do grupo social, que baseado nos valores de *eficiência* e *desempenho* impõe um complexo de transformações nas relações *econômicas*, *sociais* e *políticas*.[49]

---

[46] O insulamento da administração pública, enquanto atividade contínua e voltada à satisfação dos interesses públicos das pressões políticas do governo em exercício, cujos interesses são modificados de acordo com os partidos políticos no poder, é uma das grandes dificuldades da democracia moderna. Segundo aponta Garrido Falla, a necessária neutralidade administrativa somente pode ser obtida mediante a profissionalização da função pública com o acesso condicionado ao *merit system*. FALLA, Fernando Garrido. *Tratado de derecho administrativo*. 12. ed. Madrid: Tecnos, 1994. v. 1, p. 60-62.

[47] Neste sentido, a Emenda Constitucional 19/1998 preconizou o processo de *profissionalização* da administração pública, em especial, com a previsão de manutenção de escolas do governo para formação e treinamento dos servidores públicos (art. 39, §2º), de aplicação de recursos públicos para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização do serviço público (art. 39, §7º), entre outros.

[48] A mudança de paradigmas na cultura organizacional pressupõe a atuação efetiva dos agentes públicos, no processo de definição das ações capazes de melhorar o desempenho e a alocação eficiente dos recursos disponíveis. Rompe-se, portanto, com a concepção da administração pública como mera *executora neutra* das políticas do governo, para investir pelo prisma da *gestão pública* os administradores estatais da tomada de decisões tidas políticas. BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, n. 4, p. 7, out./dez. 1998.

[49] A sociedade de conhecimento, que tem por eixo central a informação e as tecnologias de comunicação, articula uma revolução expressa na globalização do capital, na mediação das expressões culturais e na modelagem da política pela mídia, afetando a economia e a política de forma profunda e com efeitos

No campo econômico, polarizam as mudanças na crescente *integração econômica* – mediante a transnacionalização do capital, a livre circulação de produtos e serviços e a formação de blocos econômicos – e na *centralização no conhecimento* – através do incentivo à inovação, à economização da informação e à preponderância do *saber* sobre os meios no processo produtivo.[50]

Volta-se a gestão administrativa para uma estrutura organizacional baseada em *rede*, com o processo articulado pelo conhecimento e comunicação, a partir de constante desenvolvimento e emprego de novas *técnicas*, que permitam aferir a *produtividade*, *lucratividade* e a *competitividade* necessária para se alcançar os resultados esperados.

Na organização pública, a implantação deste modelo de administração informacional deve ser precedida por um *plano estratégico* e pela *institucionalização de equipes* que permitam, a partir dos subsídios *técnicos* dos seus agentes, o emprego adequado da estrutura e a utilização racional dos recursos direcionados a atribuir *eficiência* na gestão pública.[51]

Sob o ângulo social, irradia-se o processo na *universalização das expressões culturais* pelas redes de comunicação, no *crescimento dos níveis de educação*, *produção* e *especialização* dos indivíduos diante da maior disponibilidade de meios formais e informais de transmissão do conhecimento, além da *multiplicação e organização* dos grupos sociais.

Com a difusão da informação pela sociedade, nota-se uma ampliação da *cidadania*, expressa na conscientização de seus interesses e reivindicação de *participação* no processo de deliberação pública, bem como uma crescente *multiplicação e complexificação das demandas sociais*, que impõe uma atuação estatal capaz de atender essa nova faceta do interesse público.[52]

---

variados. A abordagem será restrita àqueles que se correlacionam com o objeto do trabalho. Sobre o tema, ver: CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede – a era da informação*: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

[50] Na era informacional, a economia baseia-se eminentemente no *conhecimento*, exteriorizada na disponibilidade de produtos e serviços dotados de novas tecnologias e na necessidade de veículos ou meios de comunicação adequados para a divulgação, impondo a preponderância de técnicas de gestão, estratégia e tecnologia no processo produtivo. LISBOA, Roberto Senise. Direito na sociedade de informação. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 95, v. 847, p. 84-86, maio 2006.

[51] Isto porque a gestão de conhecimento é processo endógeno às organizações privadas. Assim, a sua implantação na administração pública não ocorre de forma mecânica, mas depende aprioristicamente da aplicação dos conhecimentos disponíveis do seu recurso humano, ou seja, a capacidade técnica dos agentes administrativos para alcançar eficiência na gestão pública. BERARDI, Luciana Andrea Accorsi. A tecnologia da informação em tempo de reconstrução estatal: reflexão sobre representação política e participação cidadã na era da informação. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 63, p. 174-175, abr./jun. 2008.

[52] Erige-se a exigência por *eficiência* no atendimento das demandas sociais, evidenciando um novo conceito de vocação adequada: a sociedade busca ter seus interesses satisfeitos, independente seja a entidade pública ou privada, devendo ser realizada por aquele ente local, regional ou nacional capaz de melhor satisfazê-la. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Globalização, regionalização, reforma do Estado e da Constituição, op. cit., p. 2.

Há o rompimento do modelo formal de relação entre administração pública e administrado – notadamente *subordinativo* e *esporádico* – para a apreensão de uma ordem *consensual* e *contínua* capaz de garantir a ampliação de espaços que propiciem a participação dos indivíduos e a durabilidade das relações administrativas.[53]

Neste tocante, assumem relevo os juízos discricionários na administração pública enquanto instrumentos aptos à produção de decisões *consensuais* e *prospectivamente responsáveis*, evitando arbítrios, casuísmos e ineficiência na persecução do interesse social, quando construídos *a partir da previsibilidade técnica*.[54]

Na vertente política, exterioriza-se a *desconstrução da soberania estatal* na sua forma tradicional a partir da *crise de governabilidade e legitimidade*, gerando a dissociação do espaço público do campo estatal e a reocupação da sociedade na persecução do interesse público, além da *crescente influência da imagem na formação do poder* com a personalização da liderança pela mídia.[55]

A inviabilidade do atendimento eficaz das complexas e múltiplas demandas sociais pelo Estado impõe, por um lado, a utilização da iniciativa privada dotada de maior capacidade *técnica* e operacional para a prestação do serviço público,[56] e, por outro, a busca de acréscimo de *governança* com o emprego de *conhecimentos especializados* na gestão *eficiente* dos interesses diretamente executados.[57]

---

[53] Voltam-se as reformas para a implantação de instrumentos que sejam adequados à crescente participação direta da sociedade na gestão pública e esta nova visão do administrado, como a utilização de entes do grupo social na prestação do serviço público mediante a *colaboração* e a atuação estatal voltada para a satisfação do cidadão-usuário. BORGES, Alice Gonzalez. A implantação da administração pública gerencial na Emenda Constitucional 19/98. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 24, p. 27-28, out./dez. 1998.

[54] O procedimento técnico surge, portanto, como novo conceito central do direito administrativo que permite maior participação dos cidadãos, valorizando a relação jurídico-administrativa com o poder, além de auxiliar na desconstrução do antagonismo entre as decisões oriundas da discricionariedade administrativa – dependente de critérios políticos – e as reais necessidades da sociedade. GUERRA, Sérgio. Comentários à ADI nº 3.378 – redução da discricionariedade administrativa por meio de previsibilidade técnica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 248, p. 248-249, maio/ago. 2008.

[55] Em um sistema de comunicação, onde a informação circula por diversas fontes, a prática da política amplia-se no espaço da mídia. Por efeito, há a necessidade de modelação da política pela linguagem eletrônica que conduz a consequências no processo, em seus atores e instituições. BERARDI, op. cit., p. 166.

[56] A complexificação dos interesses sociais ampliou a necessidade de subsídios técnicos e operacionais na prestação de serviços públicos, de tal forma que, no procedimento licitatório, é necessária para a habilitação a comprovação de capacitação técnico-profissional e aptidão para o desempenho da atividade pelo licitante, conforme artigo 30, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993. Sobre o tema: BAZILLI, Roberto Ribeiro. A qualificação técnica no procedimento licitatório e a capacidade técnica-operacional do licitante. *Revista de Direito Administrativo*, v. 211, p. 198-199, jan./mar. 1998.

[57] É ponto nodal da implantação do modelo gerencial buscar a recuperação da capacidade financeira e administrativa do governo de implementar suas decisões políticas. A eficiência torna-se, portanto, um requisito essencial para preservação do Estado, através da distribuição do poder espacial entre entes privados, mediante a adoção da subsidiariedade, e da promoção dos interesses essenciais pelo Estado, através da *especialização*. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Estado e o futuro: prospectiva sobre aspectos da instituição estatal. In: LOPES, Ernani Rodrigues et al. *A reengenharia do Estado brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 47.

O imperativo por desempenho torna a juridicidade da atuação estatal e a legitimidade democrática oriunda do processo eletivo elementos insuficientes de justificação do poder político. A legalidade torna-se um núcleo mínimo normativo que coaduna com o interesse público,[58] e a legitimação emancipa-se da investidura para o *exercício*, aferida na participação e nos resultados.[59]

Como demonstrado, observa-se que, na sociedade de conhecimento com eixo central na *eficiência*, as questões sociais e econômicas fogem da apreensão das decisões baseadas em critérios *políticos*, para se submeterem à precedência dos *subsídios técnicos*, que passam a nortear o processo de deliberação e de escolha com maior *previsibilidade e estimação*.[60]

Projeta-se sobre a realidade estatal, exteriorizada no crescente predomínio de *managers*, que dotam a administração pública contemporânea de uma configuração despolitizada, baseada nos vetores da *neutralidade* e *competência*, e auxiliam na busca pelo desempenho eficaz, acréscimo de produtividade e uso adequado dos recursos na gestão pública.[61]

Não obstante, este gradual deslocamento da atuação dos poderes públicos de uma tradicional esfera *política* para um campo *técnico* tem sido objeto de críticas pela possível ocupação de todo espaço estatal por subsídios científicos, ignorando os demais aspectos do processo decisório e a falta de legitimidade de seus agentes, em um regime de *tecnocracia*[62] oposto a *democracia*.[63]

---

[58] Ultrapassa-se a concepção formal de legalidade como mera abstenção de violação da lei. Em um contexto de *dinamismo*, onde a sociedade exige do Estado a satisfação rápida de múltiplas demandas, a lei se converte de meio de impedir a arbitrariedade em instrumento de realização do interesse público, mediante a ampliação da margem de delegação e de discricionariedade com um crescente espaço para a *técnica*. GROISMAN, Enrique. Crisis y actualidad del derecho administrativo económico. *Revista de Derecho Industrial*, Buenos Aires, v. 14, n. 42, p. 894, set./dic. 1992.

[59] A democracia formal e representativa do modelo anterior é substituída pela democracia substantiva, que passa a lastrear a legitimidade do poder público. Na política em que a seleção técnica é incompatível com a democracia, exterioriza-se na participação efetiva no processo de deliberação pública com a capacidade de influência na tomada de decisão. Na administração em que é possível a qualificação dos seus agentes, é aferida constantemente na eficiência do desempenho, inclusive, através dos mecanismos da participação democrática. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito regulatório*, op. cit., p. 162-163.

[60] Nos distintos campos da vida social, com a generalização das aplicações científicas, os processos de escolhas passam a se sujeitar a procedimentos prévios, objetivos e inovadores capazes de tornar mais aptas as decisões de alcançar os resultados almejados, com o máximo de eficiência possível. MEYNAUD, Jean. *Problemas ideológicos del siglo XX*. Barcelona: Ariel, 1964. p. 69, 250 e 252.

[61] Corresponde à chamada Managerial Revolution prevista por James Burnham, com a precedência de agentes dotados de conhecimento específicos na administração pública que os tornam habilitados para permitir a concretização dos planos e programas políticos, além de exercer influências positivas nas decisões políticas. SOUZA. José Pedro Galvão de. *O Estado tecnocrático*. São Paulo: Saraiva, 1973. p. 85.

[62] Trata-se a *tecnocracia* de expressão plurissignificativa, de acordo com a delimitação histórica, estrutural ou funcional dada ao tema. Assim, pode corresponder a ascensão dos técnicos ocorrida nas sociedades industriais ou pós-industriais, uma categoria profissional, social ou política, ou desde o poder de influência até a substituição da técnica sobre a política nas decisões públicas. Para apreensão inicial do objeto nas vertentes apresentadas, ver: BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 5. ed. São Paulo: Editora UnB, 2000. v. 2, p. 1233-1236.

[63] Esta transferência em grande medida da escolha das opções disponíveis dos governantes tradicionais para o círculo de técnicos capazes de resolvê-los de forma pronta e segura é vista por alguns autores

De certo, a gestão de interesses públicos envolve em alguma medida considerações de uma pluralidade de fatores *subjetivos* – *ideológicos*, *filosóficos*, *morais*, *culturais*, entre outros – e a ponderação de distintos interesses dos grupos sociais, que inviabilizam a submissão do processo decisório a uma apreensão *exclusiva* por subsídios técnicos.

São consentâneos ao processo de racionalização técnica na aplicação do objeto, o conhecimento das opções disponíveis, a identificação de seus efeitos e a construção de uma hierarquia de preferência baseada em critérios objetivos, nem sempre aferíveis na dinâmica de um sistema social, onde não se verifica integral estabilidade dos agentes e uma previsibilidade dos resultados.[64]

Ademais, coaduna com a concepção mínima de democracia que a *tomada das decisões públicas* na gestão dos interesses da sociedade seja proferida por *titular* devidamente investido pelo grupo de acordo com o *processo* estipulado em regras prévias do jogo político, ou seja, na ordem jurídica atual, por agentes escolhidos no processo eletivo através do exercício da representação.[65]

Disto decorre que a imposição *integral* das decisões públicas a critérios técnicos importa, em última medida, a transferência da *atribuição* dos agentes políticos – investidos pela sociedade para imprimir na gestão pública uma direção geral baseada em certa ideologia e proposta – para agentes administrativos não dotados de legitimidade e tampouco sujeitos à responsabilidade política.[66]

Por fim, a predominância *exclusiva* da técnica pode conduzir, sob o pretexto de neutralidade, a um perigoso esvaziamento ideológico, mediante um mecanicismo empirista e pragmático que, no direito contemporâneo, sobrepõe ao homem a busca pela eficiência aos direitos fundamentais e a posição de centralidade que ocupa.[67]

---

como uma segunda onda da *crise da democracia*, onde o espectro de participação do povo no processo decisório é restrito por um círculo menor de técnicos e detentores de conhecimento. Neste sentido: BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 478.

[64] Ademais, torna-se impossível condicionar a persecução do interesse público a critérios exclusivamente objetivos, determinando uma escala de valores a partir da atribuição de valores entre os bens e interesses almejados pela sociedade. Como determinar por critérios técnicos, sem a consideração de valores ideológicos, econômicos e sociais, a precedência entre o direito de propriedade e a reforma agrária? MEYNAUD, op. cit., p. 362-363.

[65] Por efeito, observa-se que democracia e liberalismo são concepções *interdependentes*, uma vez que para o exercício correto do poder democrático é necessária a observância de certos direitos que permitem o desenrolar do jogo político e que apenas através da democracia se garante a existência e a continuidade das liberdades fundamentais. Todavia, observa-se que com as transformações do Estado a relação tornou-se difícil, dando origem a uma crise de ingovernabilidade e da democracia, como será retornado a seguir. BOBBIO, Noberto. *O futuro da democracia*: uma defesa das regras do jogo. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p. 18-21, e Id. *Liberalismo e democracia*. 6. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1997. p. 92.

[66] Constitui ponto central de distinção entre *administração* e *governo* a existência de esferas distintas de sanção dos agentes políticos – censuráveis originariamente em sede de responsabilidade política mediante as eleições competitivas – e administrativos impugnáveis perante responsabilidade administrativa e judicial.

[67] Uma das transformações que marca o constitucionalismo contemporâneo é a posição de centralidade assumida pelos direitos fundamentais, com eixo nodal na *Dignidade da Pessoa Humana,* que institui uma

Isto porque o emprego exacerbado da técnica, ao revés de favorecer o aperfeiçoamento das instituições públicas e privadas, ao substituir as aspirações e valores humanistas – únicas fontes capazes de conduzir a sociedade e o indivíduo à plena realização – por uma implacável busca pela eficiência transformadora, gera o retrocesso pela *mecanização* da sociedade e *coisificação* dos homens.[68]

Torna-se necessário, todavia, distinguir o emprego da técnica enquanto um *regime totalitário* que conduz ao enfraquecimento das instituições políticas e sociais mediante um domínio *absoluto* dos conhecimentos científicos na atuação estatal, da sua utilização como *instrumento* que permite atribuir *legitimidade, eficiência e racionalidade* à persecução dos interesses sociais.[69]

Por um prisma, a ascensão da sociedade informacional impôs uma série de transformações nas demandas que incumbem ao Estado, que torna necessária na persecução do interesse público uma administração pública dotada de *celeridade*, *neutralidade* e *eficácia*, superando a atual crise de governabilidade das instituições públicas.

Alcança-se este perfil, precipuamente, através da presença de agentes administrativos que, dotados de uma ampla visão do conjunto aliada a certos conhecimentos de ciências aplicadas, imprimem na gestão pública as técnicas necessárias para alcançar os resultados almejados com o emprego racional e eficiente dos recursos disponíveis.[70]

Por outro lado, a satisfação das demandas da sociedade ocorre mediante a articulação pelos poderes públicos de metas, planos e diretrizes de ação governamental, aptos a harmonizar os múltiplos interesses e atores envolvidos na eleição de metas e prioridades em um processo decisório, dotado de natureza eminentemente *política*.

Neste tocante, envolve a *prévia identificação* dos interesses em conflito oriundo dos distintos segmentos sociais, a *avaliação* dos fatores subjacentes – econômicos,

---

ordem objetiva de valores, irradiando sua força normativa por todo o sistema jurídico e condicionando a interpretação das normas e institutos. Sobre o tema ver: BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Orgs.). *A constitucionalização do direito*: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 203-250.

[68] Neste marco, a racionalização, antes instrumento de aperfeiçoamento do homem da sociedade, torna-se fator aniquilador da vida do espírito ao reduzir os valores humanos e elevar a técnica e o desempenho não como meios para atingir certos fins, mas como objetivos por si. Também, neste sentido: SOUZA, op. cit., p. 88-89 e 113.

[69] É perspícuo alcançar, portanto, a distinção entre um governo *dos* técnicos – onde os agentes administrativos mediante conhecimento *técnico* determinam os *fins* da atuação estatal ignorando o processo democrático – e um governo *com* técnicos – onde compete aos agentes de governo indicar os fins politicamente determinados mediante a deliberação pública e aos agentes administrativos os *meios* mais eficazes para implementá-los.

[70] Isto porque as modificações das tarefas estatais transmutam a responsabilidade dos agentes de um dever *negativo* – com a abstenção de violação da norma legal em um modelo baseado em uma repartição rígida e hierarquia – para um dever *positivo* – de iniciativa e sentido de organização, em um perfil desconcentrado com predomínio da delegação. MEYNAUD, op. cit., p. 71.

sociais, morais e afins –, a formulação das possíveis soluções e a *tomada de decisão* pelo agente político das ações necessárias, imprimindo na gestão pública a direção política almejada.[71]

Por consequência, é possível observar que na concretização dos interesses públicos a dinâmica da ação estatal pode ser cindida em duas esferas distintas – uma *política*, que implica a fixação dos programas de governo a partir da valoração dos critérios de múltiplas ordens, e outra *administrativa*, responsável pela concretização das *policies* baseada em fatores eminentemente *objetivos*.[72]

Assim, demonstra-se campo adequado para o domínio das decisões baseadas em critérios *políticos*, as *opções fundamentais* que norteiam a atuação estatal, uma vez que, no atual regime *democrático*, a definição de políticas amplas a partir da consideração dos fatores envolvidos compete a agentes políticos que conduzem a *res publica* aos fins esperados pela sociedade.[73]

As demais questões relativas à gestão do interesse público correspondem a espaço para escolhas fundamentadas por *conhecimentos técnico-científicos*, pois no modelo vigente de *direito*, a promoção de bens e serviços que permitam a satisfação das demandas sociais cabe a agentes administrativos sujeitos à observância, entre outros, aos princípios da *impessoalidade* e *eficiência*.[74]

Isto não importa desconsiderar que a linha demarcatória entre técnica e política é composta de uma área *cinzenta* e *movediça*, que impossibilita definir com exatidão as fronteiras de atuação de cada esfera,[75] com a presença de elementos

---

[71] Corresponde ao planejamento das políticas de governo enquanto processo de escolha racional e coletiva de metas e prioridades, circunscrito a seara do jogo político que imprime no gasto público a direção geral da política adotada em busca da satisfação do interesse público. Sobre o tema, ver: MOURA, op. cit., p. 16-18.

[72] Assim, portanto, cabe no âmbito da deliberação política determinar a criação de um hospital ou de uma delegacia, de acordo com a ponderação dos interesses e fatores envolvidos (economicamente viável, socialmente adequado, ideologicamente compatível com as propostas de governo...). Todavia, uma vez resultando em uma decisão política, compete à administração pública promover a prestação do serviço público, informada por elementos objetivos oriundos da sua *expertise* com a alocação eficiente de sua estrutura, agentes e bens.

[73] Trata-se de elemento característico do governo uma função *arquitetônica* de condução da persecução do interesse público, a partir de sua visão global dos elementos do sistema e da legitimidade de sua investidura, mediante a utilização de critérios de conteúdo político que fogem da apreensão científica. SOUZA, op. cit., p. 88.

[74] Corresponde a atributo característico da administração pública uma função de *engenharia* de implementação das políticas definidas pelo governo para a concretização do interesse público, que ocorre a partir da especialização de funções no Estado, que a dota de um conjunto de *informações* – referentes a *demandas, métodos* e *recursos* – e elementos de organização – formado por *estrutura*, *bens* e *pessoas* –, tornando-a apta para alcançar tais fins.

[75] Há uma impossibilidade de determinar matérias técnicas integralmente assépticas a juízos políticos e escolhas políticas que prescindam de considerações de natureza técnica. Sobre o tema, mas com análise referente à regulação: BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André Rodrigues. Entre política e *expertise*: a repartição de competência entre o governo e a Anatel na Lei Geral de Telecomunicações. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, n. 21, p. 127-154, abr./jun. 2008.

técnicos nos juízos políticos[76] e de considerações de fatores políticos na discricionariedade administrativa.[77]

Propõe-se, todavia, conforme haja *predomínio* de elementos aferíveis objetivamente que o juízo discricionário eminentemente político – de *conveniência* e *oportunidade* – ceda espaço a uma fundamentação predominantemente técnica – de *eficiência* e *viabilidade* –, permitindo a construção de uma decisão administrativa dotada de *eficiência*, *racionalidade* e *legitimidade*.[78]

Neste sentido, ao revés de mecanismo de enfraquecimento das instituições políticas com usurpação de atribuição originária dos agentes eleitos, erige-se a elemento que auxilia na superação do déficit democrático ampliando a legitimidade dos poderes públicos, contribuindo para o aperfeiçoamento dos instrumentos de *accountability*.

É notória a crise do processo político majoritário em razão da redução do processo democrático ao processo eletivo, da predominância da ineficiência, corrupção e clientelismo na gestão estatal, e do crescente desinteresse pela participação política, que produz o enfraquecimento do controle social e conduz a um déficit *de legitimidade das* instâncias representativas.

Amplia-se o fenômeno com a crescente *complexificação* da sociedade, que gera a *multiplicação* das demandas estatais com a redução da capacidade de adequado atendimento pelas instituições públicas e *qualificação* dos interesses sociais, cada vez mais dependentes de respostas técnicas e científicas em oposição às soluções políticas.[79]

---

[76] Embora a tomada de decisões no nível de governo seja definida por considerações políticas, é permeada por elementos da *expertise*, oriunda da dialética resultante dos pressupostos técnicos apresentados pelo seu gabinete e a administração pública, que exerce com o conhecimento de seus órgãos e pessoal influência na própria definição dos programas a serem implementados. BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 249 e 264-269.

[77] É o que ocorre quando os critérios técnicos não constituem único fundamento possível na decisão administrativa, deixando margem para juízo de conveniência e oportunidade, como, por exemplo, o tombamento, ou quando existem diferentes soluções técnicas equivalentes, que impõem um juízo político na escolha administrativa. DI PIETRO, op. cit., p. 93; DAROCA, op. cit., p. 49.

[78] Neste mesmo sentido, Paulo Otero ainda indica alguns cenários em que o emprego da *técnica* vincula-se à escolha administrativa, atribuindo previsibilidade e segurança às relações administrativas: nas hipóteses em que dependa de prévio estudo técnico ou científico que conduza a resultados unívocos sem, portanto, valoração; na integração de conceitos jurídicos indeterminados cuja definição dependa de juízo de natureza ou conteúdo científico; quando utilizar regras técnicas e científicas, vinculando seus órgãos e outras. Consulte: OTERO, op. cit., p. 764.

[79] Neste sentido, amplia-se, por um lado, a tensão do modelo formal de *democracia* e *governabilidade*, uma vez que o crescimento das demandas, a ampliação de conflitos em uma sociedade formada por vários grupos organizados e a multiplicação dos centros internos de poder dificultam a implementação de uma gestão pública eficiente. Por outro, agrava-se a dicotomia entre *democracia* e *técnica*, uma vez que, com a complexificação dos interesses e o emprego da *expertise*, restringe-se a decisão a apenas um grupo dotado de conhecimentos específicos, enquanto o modelo tem por premissa a possibilidade de todos decidirem a respeito de tudo, de forma direta ou indireta por representação. BOBBIO, Noberto. *O futuro da democracia*: uma defesa das regras do jogo, op. cit., p. 33 a 36, e Id. *Liberalismo e democracia*, op. cit., p. 92-97.

Disto decorre um necessário deslocamento da democracia de um modelo *representativo* – onde a legitimidade das instituições públicas é aferida na investidura dos governantes de acordo com processo político regular – para um perfil *deliberativo* – em que a validade da atuação estatal é verificada de forma permanente na *participação* da sociedade e na *eficiência* do seu desempenho.

Do primeiro ângulo, o processo democrático é construído a partir de um contexto aberto, livre e igualitário de deliberação pública, onde todos os cidadãos possam participar com iguais capacidades para influenciar e persuadir nas decisões *políticas*, garantindo maior legitimidade e racionalidade na gestão pública.[80]

Neste sentido, permeados os argumentos trazidos pelos participantes da deliberação pública por fundamentos de ordem técnica ou científica, amplia-se a *racionalidade* e a *neutralidade* das medidas propostas, permitindo a superação das críticas formuladas pelos demais atores sociais e a eleição por consenso da alternativa mais producente para a sociedade.[81]

No que tange à decisão administrativa, a inserção de participantes dotados de distintas perspectivas sobre as possíveis resoluções com os conhecimentos *específicos* que detêm sobre o tema amplia a *objetividade* do processo de escolha e corresponde a importante fator de *consensualidade* e *democratização* da atuação da administração pública.[82]

Com a adoção pelo agente público de fundamentação *racional* – oriunda dos argumentos e conhecimentos objetivos trazidos pelos sujeitos – e *pública* – mediante a utilização progressiva dos canais de comunicação disponíveis para alcançar seus destinatários –, erige-se um instrumento de legitimação da ação administrativa.[83]

---

[80] Isto porque a troca de argumentos e contra-argumentos racionaliza e legitima a gestão da *res publica*, pois se determinada política consegue superar as críticas formuladas pelos demais participantes da deliberação, de início pode ser considerada legítima e racional. Sobre o tema, ver: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa*. Rio de Janeiro, Renovar: 2006. Capítulo III.

[81] É o que ocorre, por exemplo, na deliberação pública acerca do dispêndio de verbas para a construção de uma escola ou uma delegacia, em que a utilização de fundamentos técnicos – como a exibição de estudos objetivos que associem alto nível de criminalidade com índice elevado de desemprego, em razão do não aproveitamento pelo mercado de mão de obra com baixa escolaridade, e a projeção de longo prazo da redução de custos com segurança pública com o aumento de nível de escolaridade – permite a escolha de uma decisão mais racional e mais apta a alcançar o consenso em vez de argumentos subjetivos, como o desejo de punição mais rigorosa.

[82] A participação de sujeitos que possam trazer diferentes perspectivas de resolução, com conhecimentos específicos, por vezes, técnicos, melhora a qualidade das decisões administrativas pela melhor compreensão da *dimensão* e *possíveis soluções* do problema, além de permitir, com a abertura do processo decisório aos vários atores sociais, maior facilidade de aceitação pelos seus destinatários. SILVA, Vasco Manuel Pascoal Pereira da. *Em busca do acto administrativo permitido*. Coimbra: Almedina, 1998. p. 402.

[83] A aferição da legitimidade pelo exercício não deve ser compreendida tão somente como a participação de todos nos processos decisórios, diante das impossibilidades materiais e contextuais da deliberação em dadas hipóteses, mas também na justificação racional e pública dos atos administrativos perante os seus destinatários, melhor alcançada precipuamente através de fundamentos eminentemente técnicos e a otimização do dever de publicidade.

No segundo vértice, a legitimidade dos poderes públicos é aferida pelos resultados produzidos no exercício da atividade estatal, a partir da necessária coincidência entre as decisões públicas obtidas no âmbito da deliberação com a sociedade e o desempenho eficiente dos seus agentes na persecução destes respectivos interesses.[84]

Obtém-se mediante a utilização de meios técnicos na gestão pública democrática, que buscam atribuir às atividades do governo *racionalidade* – no planejamento dos programas e diretrizes de ação estatal – e *eficiência* – no emprego e dispêndio dos recursos públicos –, de forma a atingir a progressiva realização dos resultados almejados.[85]

Na administração pública transmuta-se o dever de *legalidade procedimental* em uma *juridicidade finalística*, voltando-se a ação administrativa à atribuição de *celeridade*, *economicidade* e *eficiência* na gestão e prestação dos bens e serviços públicos, de forma a satisfazer as razoáveis expectativas da sociedade e garantir a legitimidade de sua própria atuação.[86]

Neste contexto, o emprego de conhecimentos técnicos coaduna com a exigência de *racionalidade* do poder no âmbito administrativo e o desempenho *eficiente* na persecução dos fins públicos, uma vez que se baseia em critérios preponderantemente *objetivos*, empiricamente demonstráveis como *eficazes* e majoritariamente *aceitos*.[87]

---

[84] A legitimidade de qualquer sistema juspolítico baseia-se na sua eficiência na satisfação dos interesses do seu grupo social. Na administração pública, onde a discricionariedade administrativa representa resíduo dessa legitimidade, as opções legítimas traduzem-se no dever de boa administração, ou seja, na escolha dos meios que produzam *melhores resultados* em atendimento do interesse público. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e discricionariedade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 25-26 e 76.

[85] Nota-se, portanto, que o processo de decisão coletiva, independentemente da técnica utilizada (sufrágio, consulta, justificação...), corresponde a meio para alcançar os consensos praticáveis para a condução da gestão pública, de modo que o modelo substantivo de democracia tem por verdadeiro vértice a exigência de resultados coerentes com os valores que a informam. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno* – Legitimidade. Finalidade. Eficiência. Resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 126-134.

[86] Voltando-se a dinâmica estatal para resultados qualificados pela eficiência, segundo Lucio Iannotta, o princípio da legalidade, por um lado, assume contornos de antes observância de princípios do que preceito, atribuindo a elasticidade necessária mediante a ampliação da margem de delegação e de discricionariedade com um crescente espaço para a *técnica* e, por outro, assume parâmetros de avaliação da eficiência expressa em termos de definição da quantidade de recursos empregados, qualidade dos bens a serem assegurados e outros, segundo critérios técnicos. IANNOTTA, Lucio. Princípio di legalità e amministrazione di risultato. In: *Amministrazione e legalità: fonti normativi e ordinamenti* (Atti del Convegno, Macerata, 21 e 22 maggio 1999). Milano: Giuffrè, 2000. p. 37-88, citado na obra ARAGÃO, Alexandre Santos do. O princípio da eficiência. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 32, p. 2, out. 2009.

[87] Ademais, escolhas administrativas envolvem questões de considerável complexidade que demandam conhecimento específico, em que o emprego da técnica permite tornar o ato administrativo instrumento racional e manejável, garantindo a clareza e previsibilidade do fenômeno administrativo. SILVA, op. cit., p. 461-462.

Observa-se, portanto, que mediante emprego adequado, a tecnicidade corresponde a instrumento hábil a auxiliar na superação do déficit de legitimidade dos poderes públicos e estimular os mecanismos de controle social, ao atribuir *consensualismo*, *racionalidade*, *previsibilidade*, *transparência* e *eficiência* à atividade administrativa.[88]

5. Conclusão

Com a crise do Estado contemporâneo, marcada pela inviabilidade de atendimento das complexas demandas sociais e o crescente desequilíbrio das finanças públicas, erige-se a inviabilidade da burocracia enquanto modelo de gestão inoperante, economicamente insustentável e incapaz de atender com presteza o interesse público.

Aliada ao fenômeno de globalização, denotado pela integração econômica, a expansão do conhecimento e da técnica e a ascensão de uma sociedade informacional voltada para o desempenho e a eficácia, amplia-se a necessidade de se atribuir profissionalismo à administração pública de forma a se alcançar resultados com *celeridade*, *economicidade* e *eficiência*.

Sob esta égide, as agências reguladoras dotadas de acentuado grau de autonomia necessária para atender com flexibilidade e neutralidade as múltiplas questões econômicas, interesses em jogo e atores envolvidos, irradiam a partir de sua independência decisional o paradigma da *tecnicidade* como instrumento capaz de atribuir *eficiência, racionalidade* e *legitimidade* na ação administrativa.

Na gestão estatal, a adoção de *técnicas* gerenciais modernas permite alcançar um perfil eminentemente *profissional* através da desburocratização e manutenção mínima do formalismo, flexibilidade dos processos na organização pública e emprego racional dos recursos públicos atingindo *economicidade* e *eficiência* dos resultados.

A *predominância* de critérios técnico-científicos na fundamentação dos atos administrativos importa a redução do *espectro de opções* válidas com a determinação da melhor escolha segundo critérios objetivamente aferíveis, sujeitos a comprovação e ordinariamente aceitos como certos, produzindo uma maior *racionalização* e *despolitização* no exercício da atividade estatal.

---

[88] Em breve síntese, o emprego da técnica permite: alcançar resultados consensuais na deliberação pública pela objetividade dos argumentos e a aceitação dos destinatários da decisão mediante a justificativa objetiva (*consensualismo*), o planejamento objetivo das políticas públicas e a utilização racional dos recursos públicos (*racionalização*), os meios eficazes para alcançar os resultados almejados (*eficiência*) e uma fundamentação objetiva e neutra perante a sociedade (*transparência* e *previsibilidade*).

Com o emprego de conhecimentos específicos pelos agentes no espaço de livre decisão reduz-se a possibilidade de arbítrios, casuísmos e ineficiência dos atos administrativos, garantindo com a objetividade da motivação racional e pública maior aceitação pelos administrados e a preservação da *flexibilidade*, *segurança* e *previsibilidade* necessárias à discricionariedade administrativa.

Diante de um modelo *deliberativo* de democracia, onde a validade da atuação estatal é aferida na *participação* da sociedade e na *eficiência* do seu desempenho, a utilização de subsídio técnico auxilia na *consensualidade* na deliberação pública e no alcance dos *resultados* da ação estatal, superando o déficit de legitimidade, além de estimular os mecanismos de controle social.

Não se ignora a existência de certa parcialidade nos juízos técnicos, oriunda dos prévios critérios de valor – exteriorizado nas escolhas dos sistemas, métodos ou técnicas empregados entre os disponíveis e sua inserção nos fins das políticas públicas –, ou da incapacidade de se conduzir sempre a soluções unívocas, produzindo um espaço para formação de escolhas políticas.

Tampouco, abstrai-se dos inevitáveis limites dos conhecimentos objetivos no processo de escolha administrativa, que por vezes depende da apreensão de fatores de ordem subjetiva, ou dos riscos da ocupação integral do espaço decisório pelo mecanicismo e pragmatismo, ignorando o espaço democrático e a centralidade assumida pelo homem na ordem jurídica.

Demonstra-se, todavia, que o campo adequado para decisões baseadas em critérios *políticos* são as *opções fundamentais* que norteiam a atuação estatal em respeito ao princípio democrático; as demais questões relativas à gestão do interesse público são escolhas fundamentadas por *conhecimentos técnicos* em observância à *impessoalidade* e *eficiência* que permeia o sistema jurídico.

A aplicação dos subsídios técnico-científicos no exercício da atividade administrativa ocorre, portanto, sempre que haja o *predomínio* de elementos aferíveis objetivamente, que permita mediante o emprego de conhecimentos especializados viabilizar, entre as opções possíveis, aquela que conduza ao melhor resultado na tomada de decisão.

Nestes casos, propõe-se que o juízo discricionário antes eminentemente político – de *conveniência* e *oportunidade* – ceda espaço a uma fundamentação predominantemente técnica – de *eficiência* e *viabilidade* –, permitindo a construção de uma decisão administrativa, resultado da aplicação de regras objetivas e universais, majoritariamente aceitas, sujeitas à comprovação e controle.

Para tanto, torna-se necessária a existência de *managers* na estrutura administrativa, alcançada através do acesso ao cargo e promoção condicionada ao mérito e qualificação técnico-profissional, do aperfeiçoamento e avaliação dos agentes por meio de programas de treinamento e de capacitação, bem como da criação de metas de qualidade com a premiação por desempenho.

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras e evolução do direito administrativo econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

_____. O princípio da eficiência. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 32, out. 2009.

BAPTISTA, Patrícia. *Transformações do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Orgs.). *A constitucionalização do direito*: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 203-250.

BAZILLI, Roberto Ribeiro. A qualificação técnica no procedimento licitatório e a capacidade técnica-operacional do licitante. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 211, p. 193-199, jan./mar. 1998.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, n. 4, out./dez. 1998.

BERARDI, Luciana Andrea Accorsi. A tecnologia da informação em tempo de reconstrução estatal: reflexão sobre representação política e participação cidadã na era da informação. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, n. 63, p. 163-178, abr./jun. 2008.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____; CYRINO, André Rodrigues. Entre política e *expertise*: a repartição de competência entre o governo e a Anatel na Lei Geral de Telecomunicações. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, n. 21. p. 127-154, abr./jun. 2008.

BOBBIO, Noberto. *O futuro da democracia*: uma defesa das regras do jogo. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

_____. *Liberalismo e democracia*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1997.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 5. ed. São Paulo: Editora UnB, 2000. v. 2.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BORGES, Alice Gonzalez. A implantação da administração pública gerencial na Emenda Constitucional 19/98. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 24, p. 26-33, out./dez. 1998.

BRUNA, Sérgio Varella. *Agências reguladoras*: poder normativo, consulta pública e revisão judicial. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição dirigente*. Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

CASTANHEIRA, Maurício (Org.). *Gestão do conhecimento*: logística, cadeia de suprimentos e arranjos produtivos. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007. v. 1 e 2.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede* – a era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

DAROCA, Eva Desdentado. *Los problemas del control judicial de la discrecionalidad técnica*. Madrid: Civitas, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FALLA, Fernando Garrido. *Tratado de derecho administrativo*. Madrid: Tecnos, 1994. v. 1.

FERREIRA, Marcelo Dias. Carreiras típicas de Estado: profissionalização no serviço público e formação do núcleo estratégico. *Boletim de Direito Municipal*, São Paulo, v. 17, n. 2, fev. 2001.

GROISMAN, Enrique. Crisis y actualidad del derecho administrativo económico. *Revista de Derecho Industrial*, Buenos Aires, v. 14, n. 42, p. 889-899, set./dic. 1992.

GUERRA, Sérgio. Discricionariedade técnica e agências reguladoras. In: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coords.). *Direito administrativo*: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. Comentários à ADI nº 3.378 – redução da discricionariedade administrativa por meio de previsibilidade técnica. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 248, p. 248-249, maio/ago. 2008.

LISBOA, Roberto Senise. Direito na sociedade de informação. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 95, v. 847, p. 78-95, maio 2006.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A nova regulação estatal e as agências independentes. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MEIRELLES, Fernanda; OLIVA, Rafael. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 545-565, jul./ago. 2006.

MEYNAUD, Jean. *Problemas ideológicos del siglo XX*. Barcelona: Ariel, 1964.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Apontamentos sobre a reforma administrativa*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

_____. *Direito regulatório*: a alternativa participativa e flexível para a administração pública de relações setoriais complexas no Estado democrático. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

_____. O Estado e o futuro: prospectiva sobre aspectos da instituição estatal. In: LOPES, Ernani Rodrigues et al. *A reengenharia do Estado brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

_____. Globalização, regionalização, reforma do Estado e da Constituição. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 215, p. 1-20, jan./mar. 1998.

_____. *Legitimidade e discricionariedade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

_____. *Mutações do direito administrativo.* 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno* – Legitimidade. Finalidade. Eficiência. Resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. *Do controle jurídico ao controle social das políticas públicas*: parâmetros à efetividade dos direitos sociais. Mimeografado.

OTERO, Paulo. *Legalidade e admistração pública*: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal. *Prefeito Eduardo Paes anuncia plano de metas para as escolas municipais.* Disponível em: <http://noticiasrio.rio.rj.gov.br/index2.cfm?sqncl_publicacao=19076>. Acesso em: 20 dez. 2009.

SERGIPE. Secretaria de Estado de Administração. *Sead: escola de governo capacita servidores e moderniza administração pública*. Disponível em: <www.sead.se.gov.br/modules/news/article.php?storyid=463>. Acesso em: 20 dez. 2009.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Pereira da. *Em busca do acto administrativo permitido*. Coimbra: Almedina, 1998.

SOUZA, Hamilton dias de (Org.). *A reengenharia do Estado brasileiro*: fundamentos para um novo modelo do setor público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

SOUZA, José Pedro Galvão de. *O Estado tecnocrático*. São Paulo: Saraiva, 1973.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa*. Renovar: Rio de Janeiro, 2006.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Agências reguladoras. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 216, p. 125-162, abr./jun. 1999.

_____. *Desestatização, privatização, concessões, terceirizações e regulações*. 4. ed. ver., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

_____. *Direito administrativo regulatório*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

TÁCITO, Caio. A reforma do Estado e a modernidade administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 215, p. 2-37, jan./mar. 1999.