XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA III

DANIEL FERREIRA

GUSTAVO ASSED FERREIRA

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito administrativo e gestão pública III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;
Coordenadores: Daniel Ferreira, Gustavo Assed Ferreira, José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-296-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Administrativo. 3. Gestão Pública. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA III

Apresentação

O Grupo de Trabalho "Direito Administrativo e Gestão Pública III", reunido no XXV Encontro Nacional do CONPEDI na UNICURITIBA, resulta em um conjunto de artigos de destacada qualidade acadêmica e induvidoso relevo prático, fruto de estudos de mais de duas dezenas de pesquisadores das mais diversas regiões do país.

Afora o apuro intelectual dos artigos, cumpre ressaltar que os comunicados científicos e as discussões propiciaram debates de largo interesse e repercussão nas mais diversas searas do Direito Administrativo, envolvendo alunos de graduação, mestrado e doutorado, bem como professores e profissionais, que tiveram a oportunidade de apresentar suas contribuições de forma respeitosa e sob o signo de uma perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural. Os artigos ora publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS QUE RESULTAM NO COMBATE AOS ATOS DE CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.

2. LEGALIDADE E REGULAÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

3. LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.

4. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL ESTRUTURANTE DO DIREITO ADMINISTRATIVO: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PARADIGMA EMERGENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA.

5. A PUGNA ENTRE O INTERESSE PÚBLICO E O INTERESSE PRIVADO EM FACE DO ARRANJO DEMOCRÁTICO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: DESMITIFICANDO A PRIMAZIA AUTOCRÁTICA DA PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO.

6. O PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO NO PROCESSO LICITATORIO E A CONTRATAÇÃO DIRETA DE ADVOGADOS.

7. PEQUENAS EMPRESAS E DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA.

8. REGIME JURÍDICO DAS EMPRESAS ESTATAIS E AS NOVAS DISPOSIÇÕES DA LEI FEDERAL Nº 13.303/2016.

9. O TERCEIRO SETOR REGULAMENTADO: PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS DE CIDADANIA E EFICIÊNCIA CONSTITUCIONAL APLICADA.

10. NULIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS REFERENTES AO TRÂNSITO.

11. O AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL E AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO: UMA BREVE ANÁLISE SOBRE O CONTROLE PROCESSUAL JUDICIAL ACERCA DE SUA EFETIVAÇÃO.

12. A CONSENSUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS POR INTERESSE SOCIAL DA LEI 11.977 DE 2009.

13. PODERES E LIMITES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO NO BRASIL.

14. O PODER DISCRICIONÁRIO DO ESTADO E SUAS VERTENTES. CASO CONCRETO: MODIFICAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL PARA A CONSTRUÇÃO DE CAMPO DE GOLFE - OLIMPÍADAS 2016.

15. TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA E A PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL QUE INSTITUI O LICENCIAMENTO AMBIENTAL EXPRESSO.

16. O DIREITO DO SERVIDOR SER REINTEGRADO AO CARGO EM RAZÃO DA ABSOLVIÇÃO POR FALTA DE PROVAS EM PROCESSO CRIMINAL.

17. UM ENSAIO SOBRE A JUSTIFICATIVA DE APROFUNDAR OS ESTUDOS RELATIVOS AO IMPACTO DA FORMA POLÍTICA ESTATAL NA TENTATIVA DE IMPLEMENTAÇÃO DOS NOVOS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA.

18. A RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE POLÍTICO À LUZ DA CRISE HÍDRICA NO ESTADO DE SÃO PAULO.

Como se pode perceber, trata-se de um conjunto de temáticas marcadas pela interdisciplinaridade e profunda contemporaneidade dos debates afetos à atividade administrativa e à gestão pública como um todo, inclusive com a potencial condição de apontar os rumos da pesquisa e das mais candentes discussões relacionadas ao Direito Administrativo na atualidade.

De nossa parte, sentimo-nos profundamente honrados em participarmos na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho, pelo que registramos a satisfação em podermos debater com todos os colegas autores e demais participantes.

Parabéns ao CONPEDI, pela qualidade do evento, e os nossos cumprimentos e agradecimentos a UNICURITIBA, pela afetuosa e impecável acolhida em todo o período desse relevante momento de divulgação da pesquisa científica na área do Direito.

Prof. Dr. Daniel Ferreira – Centro Universitário Curitiba-UNICURITIBA

Prof. Dr. Gustavo Assed Ferreira – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC

UM ENSAIO SOBRE A JUSTIFICATIVA DE APROFUNDAR OS ESTUDOS RELATIVOS AO IMPACTO DA FORMA POLÍTICA ESTATAL NA TENTATIVA DE IMPLEMENTAÇÃO DOS NOVOS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA.

AN ESSAY ABOUT THE REASONS TO STUDY THE IMPACT OF THE POLICY STATE FORM TRYING TO IMPLEMENT THE NEW PUBLIC MANAGEMENT.

Larissa Dias Puerta dos Santos

Resumo

Este artigo se propõe a efetuar uma análise dos elementos que compõem a forma política estatal, pautando-se no referencial teórico crítico de Alysson Mascaro em “Estado e forma política”, com a aplicação das ideias na temática relativa à Reforma Administrativa, valendo-se de uma revisão bibliográfica da gestão pública e do Direito Administrativo. O referencial teórico adotado para o desenvolvimento das ideias serve de base da investigação do arranjo da dinâmica estatal aplicada a temática central. Busca-se a análise crítica a respeito da implementação e necessidade de Reforma do Aparelho do Estado, pela leitura marxiana do fato a ser estudado.

Palavras-chave: Reforma administrativa, Novos modelos de gestão, Publicização

Abstract/Resumen/Résumé

This article try to do an analysis of the elements of the state policy form, basing on the critical theoretical of Alysson Mascaro in "State and political form" with the application of ideas on the theme on the Administrative Reform, taking advantage a literature review of public administration and administrative law. The theoretical adopted for the development of ideas is the basis of the investigation to the arrangement of the state dynamics applied to the central theme. Search is a critical analysis about the implementation and the need for the State Apparatus Reform, the Marxian reading fact to be studied.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative reform, New public management, Publicity

INTRODUÇÃO

Tendo por pressuposto o inconcluso debate sobre a Reforma do Aparelho Público do Estado, pautada na necessidade de organizar a estrutura da Administração Pública, o presente ensaio se propõe a fazer uma análise da necessidade de se estudar as compreensões filosóficas e teóricas, bem como as eventuais influências econômicas, que estão por detrás das formas de modelo de Estado que foram identificadas pelos estudiosos.

Para realizar a análise e sustentar a necessidade de proceder estudos específicos sobre os modelos de gestão da administração pública, pauta-se pela ótica marxista crítica adotada por Alysson Leandro Mascaro em "Estado e forma política". Esta obra nos propõe um esclarecimento teórico e crítico, a partir de uma compreensão marxista do que consiste o sistema capitalista, suas bases fundantes e estruturas de suporte.

O autor nos proporciona diversos esclarecimentos a respeito do sistema criado para a manutenção do capital no intuito de desconstruir velhos preconceitos enraizados, desmistificando a existência do Estado como ente alheio aos interesses capitalistas, demonstrando por toda argumentação como a forma estatal também está atrelada à manutenção do capital.

Essa compreensão sobre o Estado e sua forma política tem por enfoque temas demasiadamente interligados à necessidade de implementação da eficiência no setor público, principalmente quando é dado ênfase à Reforma da Administração Pública.

Ao lado disso existe a oportunidade de ser elaborada uma análise crítica a respeito da implementação e necessidade de Reforma do Aparelho do Estado que é o objeto principal do que pretendemos demonstrar. Esta análise acontecerá pela leitura marxista do fato a ser estudado.

É justamente em razão da análise crítica do modelo capitalista, que a abordagem aqui efetuada pretende raciocinar nosso próprio contexto por uma perspectiva minuciosa e pelo enfoque crítico busca sustentar a necessidade de estudar a implementação de novos mecanismos de gestão do aparelhamento público.

1 COMPRENSÃO DO CENÁRIO ATUAL

Ao realizarmos uma análise do modelo de gestão pública contemporânea que prevalece no cenário público atual, precisamos situar a conjuntura política, histórica e ideológica, abordadas de maneira sucinta e objetiva.

Nas sociedades escravagistas e feudais, a política era baseada na reiteração da crença na delegação divina de poderes ao soberano e aos dominadores. Aliás, era essa teoria que garantia a manutenção dos pressupostos de ordem social e política. Foram poucos os momentos no início da humanidade, em que se encontram teorias políticas que se aproximam de uma explicação da realidade social. Apenas com a evolução do pensamento, possível de observar-se em Platão e Aristóteles, que foi possível encontrar uma explicação mais concreta da realidade social. Essa evolução, porém, foi interrompida com o poder da Idade Antiga e da Idade Média.

Na Idade Moderna diversos foram os pensamentos a respeito do Estado e da política no sentido de se assentarem em bases mais concretas, na tentativa de superar os pressupostos meramente ideológicos. Entretanto, as primeiras ideias iluministas ainda se inclinavam pela manutenção dos regimes absolutistas, então vigentes, ou pugnavam pela implementação de estruturas políticas burguesas.

Contemporaneamente, entretanto, a percepção política adquire suas atuais nuances. E é justamente no pensamento contemporâneo que enfocamos a análise do sistema proposto para a vida em sociedade.

No capitalismo, o Estado passa a ser encarado como instituição e regula comportamentos, atos e relações sociais, por meio do Direito. É com base na noção de contrato que conseguimos observar a manutenção do sistema proposto pelo capitalismo, isso porque, o autor consegue amplamente demonstrar que essa é a célula menor que dá sustentação à todo sistema.

Com o advento do capitalismo, há a necessidade de estabilização da sociedade para que ela possa ser tratada com rigor técnico, para que as relações sociais travadas entre as pessoas não se esmoreçam com facilidade e principalmente para que o dono do capital não precise agir por força bruta na tentativa de concretizar seus objetivos.

O direito é estrutura fundante da sociedade capitalista. Tal afirmação é possível de ser realizada com base apenas no entendimento de que o maior interessado na concretização das relações por ele estabelecidas, sejam devidamente realizadas sem a necessidade de coerção física como acontecia outrora. Neste momento, o detentor do capital necessita da força coercitiva de um terceiro, que aparenta neutralidade para assegurar que seus interesses sejam devidamente garantidos.

A célula mínima das estruturas de exploração é a mercadoria: comprador e vendedor devem ser encarados como sujeitos de direito, ou seja, são imbuídos de deveres e obrigações. Para que alguém compre e alguém venda, é preciso que exista, juridicamente, a

liberdade de contratar. É preciso que os contratantes sejam sujeitos de direito. É preciso que os sujeitos de direito tenham direitos e deveres. É preciso que um terceiro, o Estado, execute os contratos não cumpridos e garanta a propriedade privada das partes.

O capital também explora, indistintamente, o trabalho de quem quer que seja. O capitalista explora o trabalhador valendo-se do artifício de que este, formalmente, trabalha para aquele porque quis, porque, como sujeito de direito, dotado de autonomia da vontade, assinou o contrato de trabalho que assim desejou. O vínculo da exploração advém de um instrumento jurídico.

As relações de produção capitalista geram práticas jurídicas, controles e repressões. O direito advém de concretas relações sociais. Agora o direito é mecânico, estrutural, técnico, que por sua vez reflete a própria mecanicidade das relações capitalistas. Observe que, nesses termos, o direito serve de sustentação ao capital, pura e simplesmente, ou seja, o direito não se presta à conquista de benefícios sociais, reivindicações e lutas dos oprimidos.

Destaque-se que o marxismo ao contrário daquilo que se presta o direito, se revela como a mais alta contribuição para a compreensão do Estado e da política nas sociedades contemporâneas. Diante desses esclarecimentos, fica possível concluir que não há que se falar em reforma do Estado, reforma do aparelho do Estado ou reforma administrativa se não estivermos num contexto de economia capitalista, justamente como é observado no Brasil. Esta é a primeira premissa que deve ser fundada, sem a qual o cenário reformista não pode ser vislumbrado.

Paralelamente a esta premissa está o discurso que afirma a necessidade de reforma do aparelho estatal, sendo este um dos temas mais recorrentes desde o retorno e implemento dos ideais (neo)liberalistas em nosso contexto político e econômico contemporâneo. O conjunto de discussões que podemos observar em razão da criação e implementação destas ideias sobre a temática, foi extremamente relevante para nosso atual contexto.

No intuito de compreender o que pretendiam os idealizadores do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, há a necessidade de analisar o contexto onde a reforma administrativa proposta nos anos 1990 se deu. De forma objetiva Irene Patrícia Nohara sintetiza o foco deste trabalho.

> O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi uma tentativa de o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) modernizar as práticas administrativas do Estado brasileiro na década de 90. Objetivava-se preparar o Estado para enfrentar a crise que ameaçava as economias em escala mundial, e, em tese, proporcionar maior

> competitividade ao País num cenário de intensificação da integração regional e, principalmente, global (NOHARA, 2012, p.01).

As ideias racionalizadas por quem pretendeu reformar o aparelho estatal, surgiram em razão de um movimento neoliberal que pretendia enxugar a maquina estatal sob a forte argumentação de que seu gigantismo era deveras prejudicial ao bom atendimento das funções que o Estado deve desenvolver.

> A reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 90 em todo o mundo, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos Estados em formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas só assume plena definição nos anos 80. No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, no meio de uma grande crise econômica, que chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário. A partir de então, a reforma do Estado se torna imperiosa (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 269).

Este conjunto de ideias derivam da própria compreensão histórica, bem como do contexto econômico, político e social vivenciado que podemos vislumbrar atualmente em razão de toda transformação ocorrida desde então. Para tanto, há a necessidade de esmiuçar os pontos mais relevantes da caminhada que nos trouxe ao cenário administrativo atual.

O Estado é uma nação politicamente organizada, dotado de personalidade jurídica própria, sendo pessoa jurídica de direito público interno e que possui quatro elementos essenciais básicos que o compõem: "povo, território, poder soberano e finalidade" (DALLARI, 2007, p. 72). O Estado não se confunde com a Administração Pública, isso porque, à medida que o Poder Público, exercendo a função executiva organiza-se, cria um aparelhamento complexo inerente à necessidade de cuidar dos seus serviços e dar consecução aos seus objetivos.

Atente para o fato que a função executiva é exercida nas três esferas de Poder: Legislativo, Executivo e Judiciário. A função executiva aqui mencionada não diz respeito exclusivamente ao Poder Executivo, mas sim à necessidade de organização interna do Poder Público em qualquer âmbito de poder.

A proposta reformista dos anos 1990 idealizada para o Brasil, inicialmente por Luiz Carlos Bresser-Pereira, teve como enfoque a dimensão institucional-administrativa do Estado, sem todavia, deixar de tocar às dimensões econômico-financeira e a sociopolítica. O intuito foi o de tentar solucionar uma eventual "Crise do Estado". Os idealizadores do plano diretor aduziam que o modelo então vigente precisava ser repensado ao constatarem a presença de três entraves existentes no contexto brasileiro: a crise fiscal, o esgotamento do modelo de bem-estar social, e o esgotamento do modelo burocrático.

Uma das políticas desenvolvidas naquele contexto no sentido de melhorar a atuação estatal, consiste na aproximação do setor privado ao setor público nas atividades que não façam parte do núcleo estratégico do Estado, partindo do pressuposto que o particular conseguirá prestar os serviços públicos com mais eficiência, eficácia e efetividade do que o setor público, que deixará o papel de provedor passando ao papel de capacitador.

Destas ideias que foram aqui desenhadas, passamos à breve análise da tentativa de aproximação dos setores Público e Privado para o aumento, o desenvolvimento e a manutenção das conquistas sociais que são observadas atualmente em nossa sociedade.

2 BREVE ANÁLISE DAS PARCERIAS VOLUNTÁRIAS CELEBRADAS ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO: A JUSTIFICATIVA DA REAL NECESSIDADE DE ELABORAR UM ESTUDO APROFUNDADO DESTA TEMÁTICA

O regramento destinado especificamente às Parcerias Voluntárias estabelecidas entre os setores Público e Privado, se trata de mais uma forma da manutenção do capital, e não de seu enfrentamento. Por setor privado, há necessidade de especificar o *terceiro setor*, considerado como relevante parcela da sociedade civil, cada vez mais destacada em nosso cenário político e econômico para a conquista e manutenção dos direitos sociais.

A ausência de estudos específicos sobre o tema é justamente a mola propulsora que faz com que haja necessidade de serem estudadas as atividades de fomento, com os respectivos incentivos legalmente autorizados e realizados pelo Poder Público. É preciso destacar que, historicamente, os direitos sociais não tiveram primazia para sua implementação em nenhum lugar do mundo e em nenhum momento da humanidade.

Os direitos sociais são fruto das lutas de classes, e existem para que a manutenção do sistema de exploração atual possa prevalecer. Nos termos do prelecionado por Alysson Leandro Mascaro (2013, p.33-34),

> Os órgãos da administração pública de implantação da infraestrutura física para a produção e a locomoção da mercadoria no território – transportes, energia – tiveram primazia histórica em face dos órgãos de bem-estar social aos trabalhadores e despossuídos. No campo jurídico, as instituições de direito civil apresentaram-se, historicamente, muito antes daquelas do direito do trabalho. Dentro do quadro de ministérios de um governo, os de fazenda, economia e planejamento são mais rigidamente controlados pela satisfação aos mercados, se tomados em comparação com aqueles ministérios ligados ao bem-estar social.

Um dos marcos desta proximidade teve origem na ideologia importada com a implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a diretriz inicial de toda

transformação iniciada nos anos 1990. É preciso destacar que ao referir-se à esta ideologia como importada, não podemos esquecer que sua inspiração foi baseada na *New Public Management*, que se trata de uma discussão difundida na Europa e nos Estados Unidos, cujo intuito era otimizar a prestação dos serviços públicos, por meio da eficiência e controles internos e externos.

Em momento algum a intenção dos idealizadores do novo modelo de gestão pública versa sobre a possibilidade de substituição ou destruição do atual sistema econômico. Ao contrário, a intenção primordial sempre foi a luta pela manutenção do capital frente às novas modalidades de crise que enfrentamos.

É preciso investigar a intenção dos meandros que percorriam e ainda percorrem a instituição e manutenção das Organizações Sociais, no intuito de averiguar se os objetivos pretendidos pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foram e permanecem sendo realmente atingidos.

Nos termos de opinião publicada em 2007, cuja autoria é desconhecida, no site da ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais), é possível vislumbrar a necessidade de realizarem estudos visando à transparência.

> As organizações devem repensar sua cultura política, sua relação com financiadores/as, com o público-alvo e mesmo com a sociedade de uma forma geral. Precisamos discutir qual transparência, para quê, para quem e como. Não deve haver ingenuidade nesta transparência e deve ser um tema debatido publicamente com qualidade. [...] Por isso, ao prestar contas para a sociedade, não adianta despejar uma série de informativos financeiros. É preciso dar informação qualificada e diferenciada para aquele público. É preciso dizer de onde vem o dinheiro, para aonde vai, qual a natureza do trabalho, como se dão os processos de trabalho dentro da organização, se há democracia e transparência nas esferas internas de decisão. É preciso que a transparência incida sobre a cultura política e nos ensine a construir relações mais igualitárias de poder.

Esclareça-se que à estas entidades do Terceiro Setor, recursos públicos lhes são entregues, razão pela qual existe patente interesse público em compreender o destino da verba pública e se ela de fato é bem utilizada e atende à finalidade para que fora destinada. Este é um dos caminhos que se pauta para que possa comprovar a eficiência da criação desta entidade.

Acredita-se que quando a verba é devidamente empregada, a finalidade para qual a instituição foi criada é bem alcançada. O intuito é desvendar a veracidade desta premissa. É necessário enfrentar as formas de controle externo que estas entidades privadas podem e devem submeter-se, tendo em vista que elas utilizam-se de recursos públicos para atingirem os fins colimados em sua instituição.

A necessidade de explanar e desenvolver o tema, torna-se evidente ao nos

depararmos com a tentativa do legislador elaborar um novo desenho da organização da Administração Pública, ou seja, a reforma administrativa do aparelho estatal que surgiu com a intenção de implementar o novo modelo de Estado Gerencial.

É preciso destacar que a implementação de um novo modelo de Estado com tendências gerencialistas, de forma alguma se deu de maneira uníssona entre os teóricos e estudiosos do tema. Nas palavras de Gilberto Bercovici,

> Com a crescente contestação do papel do Estado na economia, os seus críticos buscaram a implementação de um Estado neoliberal, pautado e condicionado pelo mercado, ou seja, com a economia de mercado determinando as decisões políticas e jurídicas, relativizando a autoridade governamental. Ao mesmo tempo, patrocinou-se a reforma do Estado para promover o descomprometimento público em relação à economia, por meio da privatização, liberalização e desregulação, buscando a substituição do Estado Intervencionista por um Estado Regulador. Com essa substituição, o Estado deixa de prestar o serviço público monopolisticamente e passa a regular a sua prestação, fiscalizando e garantindo a sua universalização. O Estado não deve ser mais o executor direto das atividades econômicas (inclusive dos serviços públicos), mas apenas interfere indiretamente, regulando estas atividades. Segundo Vital Moreira, há uma relação inversa entre a atividade econômica do Estado e sua atividade regulatória: a redução do papel do Estado normalmente implica o aumento da regulação (BERCOVICI, 2005, p. 81).

Nos termos da análise crítica que se pretende abordar nesta pesquisa, está a ponderação feita por Irene Patrícia Nohara (2012, p. 05), ao sustentar que "o próprio Bresser Pereira, já não se mostra mais tão convencido dos benefícios da integração da forma como ocorrida na década de 90".

3 O PAPEL DO DIREITO NESTE CENÁRIO

O direito, nesse cenário, atua como um instrumento de controle daqueles que tem o poder de subjugar as forças políticas e econômicas. A natureza do direito na própria dinâmica social do capitalismo, implica dizer que é forma pela qual o capitalismo se estabelece.

Ao conceder subjetividade jurídica a todas as pessoas, necessariamente concede-se um estoque de direito a todas as pessoas, justamente para acarretar na conclusão de que quem possui bens, os possui por direito, e quem não os possui, por dever jurídico, deve respeitar aqueles que possuem.

Antes do capitalismo, quem tinha, tinha em razão de uma força, já com o advento do capitalismo, quem tem, o tem por direito. A força que sustenta aqueles que possuem, é uma força estatal. O direito é o padrão geral imposto pelo capitalismo, logo não há como escapar dele, ainda que a judicialização de determinada matéria demore a se efetivar.

Para superar essas formas de sociabilidade, nós precisamos superar essas formas que existem atualmente. É o direito é a forma pela qual as nossas relações sociais se estabelecem. Assim, o direito não é uma opção das pessoas, mas sim o desaguadouro necessário disso.

Quando as demandas se tornam cada vez mais plenas, a sociedade capitalista limita o direito. Por exemplo, João Goulart foi tirado do poder pela possibilidade que houvesse uma reforma de base. Não foi o direito quem limitou esse poder, mas sim a sociedade, as vivas estruturas sociais, que inclusive vão contra o direito. É nesse cenário que devemos analisar se ao cumprir o dever de assegurar a manutenção dos direitos sociais destinados aos brasileiros, por meio da prestação de serviços públicos essenciais, deve o administrador agir com estrita observância dos requisitos formais previstos em lei ou deve executar programas públicos eficientes e eficazes independentemente da forma que o faz. Aliás, esse é o principal questionamento proposto, que tem como pressuposto inicial, a compreensão crítica do modelo de Estado que nos é imposto pelo sistema capitalista.

A reforma da administração pública está no centro da reflexão entre direito e política. Desta feita, as reflexões sobre o estado de bem estar social devem ser desenvolvidas a medida que estes modelos conseguem lograr seus êxitos, bem como enfrentar diversas crises em sua forma de atuação. É importante registrar brilhante esclarecimento realizado por Alysson Leandro Mascaro (2015, p.15), quando afirma que

> O jurista só terá chance de ser autêntico duas vezes: quando no futuro, de fato, o direito for arte, ou seja, quando o capitalismo e suas formas sociais e jurídicas forem superados e em seu lugar a sociedade, fraterna e socialista, puder julgar a cada situação e a cada coisa de acordo com a sua justeza, ou então, atualmente, quando o jurista engajar-se na luta pela transformação do mundo indiferente e capitalista num mundo fraterno e socialista. Esta última hipótese revolucionária é, no presente, a única possível que nos restar em prol de nossa autenticidade.

É preciso compreender que para chegar-se à uma conclusão efetiva da melhoria observada pelo novo modelo de gestão estatal há que ser realizado estudo crítico a respeito do que se pretendia pelos idealizadores do modelo, concomitantemente com análise do cenário atual que toda mudança pode proporcionar à Administração Pública.

Sem sombra de dúvidas, a atuação do Estado visando a eficiência e o modelo gerencial foram implementados em nossa realidade brasileira por intermédio de aparatos jurídicos e ideológicos. Nos resta, averiguar se o sistema realmente foi desenvolvido da forma como idealizada, bem como se os resultados alcançados vinte anos depois dessa implementação, são bem sucedidos e no sentido do que se pretendia.

Inspirado pelos ideais neoliberalistas vigentes no cenário político, Bresser-Pereira

no comando do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado editou o Plano Diretor da Reforma do Estado, em 1995, que teve como enfoque primordial a Reforma da Gestão Pública. Alysson Leandro Mascaro (2013, p.113) consegue desenhar com precisão esse cenário que foi até aqui desenhado. Em suas palavras,

> Tome-se como exemplo de uma fase interna do capitalismo, aquela conhecida por neoliberalismo. Ao se apresentar imediatamente como uma espécie de majoração econômica do privado em face do público, o neoliberalismo pode revelar os contornos de um regime de acumulação, privilegiando a especulação à produção, empreendendo uma maior privatização da economia, rebaixando as condições econômicas das classes trabalhadoras, com clara hegemonia social das finanças. No entanto, o neoliberalismo só pode ser compreendido se for somado ao seu específico regime de acumulação um complexo de formas políticas, lutas sociais, informações culturais, técnicas e de massa e valores que se apresentam como modo de regulação desse todo. Se há um núcleo econômico do neoliberalismo, há também, de algum modo, um núcleo político-ideológico que lhe conforma.

Em meados dos anos 1990, uma das atitudes previstas pelo Plano Diretor, foi a intenção de desburocratizar o aparelho estatal, cedendo aos particulares diversas atividades que antes eram incumbidas exclusivamente ao Estado. Essa tentativa de gerenciamento do aparelho estatal foi vista com bons olhos por grande parte dos doutrinadores, e principalmente pelos administradores naquele contexto.

Esta reforma do aparelho do estado implementada por Bresser-Pereira, trouxe modificações gritantes ao então modelo de administração burocrática. De certo, toda tentativa de implementação não gerou o sucesso esperado. Essa forma de atuação, onde o Estado enxerga a iniciativa privada como auxiliar do seu desenvolvimento, passou a ser desvirtuada em razão da forma como as premissas iniciais se desenvolveram de maneira deturpada.

Ressalte-se que nossa Constituição Federal, que é hoje considerada como um dos mais humanitários documentos de nossa história, foi elaborada em uma fase de extrema necessidade de redemocratização de uma nação, razão pela qual é possível notar em todo discorrer do texto que o Estado era sempre amarrado por algum instituto com o viés de evitar os abusos que aconteciam até então.

Mais de vinte e cinco anos depois da promulgação do referido texto, podemos observar um cenário onde o administrador passou a legislar por meio das medidas provisórias, bem como os juízes passaram a concretizar direitos sociais por meio de suas decisões inovadoras, ou seja, houve um engrandecimento do Executivo e do Judiciário, em contrapartida a um enfraquecimento e omissão deliberada por parte do Legislativo.

Durante os anos 1990, o Executivo começou a se mover no sentido de enfraquecer a estrutura da organização do Poder Público, delegando serviços a outros entes, bem como

incentivando uma forte onda de privatizações e terceirizações de setores públicos. Naquele contexto o Executivo realizou as primeiras tentativas de estruturação normativa de entes paraestatais, concedendo-lhes um regramento totalmente inovador e que visa o afastamento do regime jurídico público, à prestação de serviços públicos por entes de natureza privada, sob o argumento de desburocratização. Tal atitude abriu margem para que os administradores das novas figuras criadas se apropriassem de recursos públicos, dando ensejo a situações inovadoras que devem enfrentadas pelo ordenamento jurídico.

O constituinte originário, que desenhou inicialmente a Constituição Federal de 1988, traçando os princípios primordiais que devem ser considerados pelos participantes da organização da Administração Pública, criou uma série de princípios que devem ser cumpridos por todos os agentes públicos pertencentes à Administração.

Conforme nos ensina Dalmo de Abreu Dallari (2007, p.117), "o Estado é um fato social e uma ordem, que procura atingir os seus fins com eficácia e justiça". Sua existência deve assegurar o bom desenvolvimento do ser humano. Trata-se de uma ficção jurídica criada pelo homem e para o homem, e não um fim em si mesmo com o intuito de beneficiar apenas aqueles que o integram.

Nessa ordem de fatores é que inserimos este breve ensaio, para elencar as principais dúvidas e considerações que devem ser feitas à respeito da organização, estrutura, funcionamento e destinação dos recursos públicos às Organizações Sociais, que foram destinados nos últimos anos no intuito de promover o bem social, embora sem que a ele lhe fosse atribuída as mesmas "amarras" destinadas à Administração Pública.

> É tradicionalmente vazio de estudos jurídicos o campo que concerne às atividades administrativas de fomento. Poucos têm sido os que se ocuparam dele e, em geral, incidentemente ou como parte de um enfoque mais amplo. Em despeito das gravíssimas imperfeições que acompanharam a chamada 'Reforma do Estado', ocorrida nestes últimos anos sob o impulso dos governos neoliberais dos dois Fernandos (Collor e Fernando Henrique), não se pode negar a ela haver trazido [...] a 'redescoberta' destas atividades (ROCHA, 2006, p.07).

O excerto acima elaborado deixa bem clara a necessidade de serem realizadas pesquisas e estudos relativos a este setor. Estamos aqui a narrar a necessidade de compreender esse atual sistema que, apesar de vigente, é exiguamente compreendido. É preciso que sejam consultados e analisados os registros informativos da situação política daquele contexto até os dias de hoje, dados concretos, divulgados pelos órgãos oficiais e pela mídia, concomitantemente à um estudo minucioso das leis que foram promulgadas, e principalmente dos meios hábeis criados para que a fiscalização destas novas pessoas jurídicas possa ser realizada de forma ininterrupta e eficaz.

Estas dúvidas elencadas tornam-se importantes na medida em que poucas são as respostas encontradas, ao mesmo passo que o governo não para de atuar no sentido de implementar uma nova forma de modelo de Estado, tendo em vista que os anseios da sociedade contemporânea são outros comparados com a sociedade existente durante o modelo de Estado Intervencionista. Breve síntese da forte tendência à desburocratização pode ser observada no excerto escrito por Bresser-Pereira (2001, p.21),

> Com o fim do autoritarismo e o fracasso da burguesia industrial em liderar politicamente o país, a Sociedade Capitalista Industrial e o Estado Burocrático- Industrial desaparecem. Em seu lugar começam a surgir os contornos que temos hoje: uma mal definida Sociedade Pós-Industrial no qual as elites burguesas e burocráticas, estas públicas e privadas, aumentam em tamanho e se diversificam internamente, o mesmo fenômeno ocorrendo com a classe trabalhadora; e um Estado Gerencial em formação, a partir do momento em que a Reforma Gerencial de 1995 retoma as idéias de um Estado reconstruído, eficiente e democrático. Com o aumento extraordinário da nova classe média de burocratas ou tecnoburocratas, trabalhando para grandes organizações ou como profissionais de serviços, a sociedade deixa de ser essencialmente uma sociedade de classes para ser cada vez mais uma sociedade de camadas sociais, definidas menos pelo tipo de propriedade ou de relação de produção e mais pelo nível de educação, de prestigio social e de ocupação de cargos na hierarquia das grandes organizações públicas e privadas. Ao mesmo tempo, o problema da competição internacional entre as nações torna-se cada vez mais premente, obrigando as organizações privadas e as públicas a se tornarem mais eficientes. Estava aberto o caminho para a reforma gerencial da administração pública visando reconstruir o Estado nos quadros de uma política democrática e de uma economia globalizada, mas que precisava de um Estado forte para não se submeter à ideologia globalista.

Verdadeiro esclarecimento crítico e desmistificador foi realizado na obra de Tarso Cabral Violin, quando explica que a reforma do aparelho estatal aconteceu sob o manto argumentativo que pretendia esconder a real intenção do administrador daquele contexto. Nos termos do que esclareceu veementemente o autor da obra aqui analisada, Alysson Leandro Mascaro, a finalidade principal sempre é a manutenção do capital.

> O argumento de Bresser Pereira para justificar a retirada do Estado do controle econômico de esferas estratégicas, passando-as ao mercado, e a desresponsabilização estatal das respostas às refrações da questão social, diminuindo os fundos públicos para financiamento de políticas e serviços sociais e assistenciais, privatizando-os, não foi o da sua articulação com um novo projeto de desenvolvimento exigido pelo grande capital (nos termos do Consenso de Washington), mas, sim, que sua reforma seria para a cidadania e para o maior controle social, apontando como culpados a burocracia, a ineficiência, a corrupção do Estado burocrático e a Constituição de 1988, que para sua reforma fosse melhor aceita (VIOLIN, 2015, p. 91).

A relação existente entre Estado e capitalismo se pauta em razão de uma interpenetração do político no econômico e vice-versa. Estas duas regiões da sociabilidade capitalista crescem e se sedimentam concomitantemente, donde se infere corretamente por dizer que a economia capitalista não sobrevive sem a forma política estatal correspondente,

assim como a forma estatal política contemporânea só existe nas condições de reprodução econômica capitalista.

Estas formas se assentam em bases contraditórias e pouco estáveis, por isso é possível afirmar que as formas da sociabilidade capitalista se estruturam em relações de exploração, dominação, concorrência, antagonismo de indivíduos, grupos, classes e Estados, assim, o conflito e a crise são as marcas da reprodução do capital.

Diante de toda explanação que fora realizada neste artigo, fica fácil asseverar que o modelo de reprodução capitalista exerce forte influência sobre toda reforma estatal que é pretendida. Além disso, nenhuma mudança estrutural será precedida de estudos suficientemente profundos e esclarecedores das temáticas que pretendem ser alteradas, desta feita, justifica-se a necessidade incessante da busca pela compreensão da dinâmica política estatal e de toda reforma à ela atrelada.

CONCLUSÃO

Deve ser levado em consideração que o presente artigo buscou enfatizar a necessidade de serem realizados estudos aprofundados sobre a temática da reforma administrativa, tendo em vista dois aspectos: a atualidade da temática e o impacto que ela exerce sobre a vida de todos os membros da sociedade contemporânea. É importante destacar um juízo crítico a respeito do que foi feito e do que ainda há por fazer, tendo em vista que como o próprio Bresser-Pereira (2001, p. 27) já escreveu,

> A implementação da Reforma Gerencial de 1995 durará muitos anos no Brasil. Passará por avanços e retrocessos. Enfrentará a natural resistência à mudança e o corporativismo dos velhos burocratas, os interesses eleitorais dos políticos, o interesse dos capitalistas em obter benefícios do Estado.

Estes trabalhos são importantes de serem realizados, tendo em vista que o sistema atual adota o ideal previsto pela reforma, ainda que os sujeitos à quem a atuação administrativa é direcionada, não compreendam a sua dinâmica. Existe, preliminarmente, a necessidade de compreender que o estudo da temática em questão tem forte fator de influência sobre todas as premissas que foram apresentadas por Alysson Leandro Mascaro, tendo em vista que o Estado somente se fortalece quando podemos compreender a necessidade de sua existência no contexto de proteção do capital. Outrossim, perde a razão de existir do Estado.

Com a abordagem enfática que foi aqui efetuada, vislumbramos a necessidade de deixar apenas de ratificar as propostas trazidas pelos governos de desburocratização, com a

intenção clara de aperfeiçoar aquilo que foi proposto, mas antes de mais nada, é necessário compreender aquilo que nos é imposto.

Parte-se da premissa maior de que a busca pela eficiência, não deve ser observada somente nas prestações dos serviços públicos que acontecem pela prestação do particular, mas a intenção primordial é que ele o faça de maneira rápida e apta à produzir os devidos resultados positivos para o sujeito que precisa desse serviço.

É importante esclarecer que todas essas conquistas sociais só acontecem quando uma sociedade encontra maturidade suficiente para compreender a real necessidade da implementação e existência destes direitos.

A conclusão que podemos chegar pela análise do livro *"Estado e forma política"* de Alysson Leandro Mascaro, o qual serviu de base fundante e estrutural para a compreensão da temática aqui proposta, é a de que a compreensão do Estado e da forma política atuais, nos termos da análise crítica que por ele é proposta, trata-se de verdadeira base para que a construção teórica da temática possa ser sedimentada em solo fértil.

A análise crítica foi capaz de construir um entendimento apto a evitar que conclusões superficiais pudessem ser angariadas pelo pesquisador. A verdadeira conclusão que podemos efetuar é a de que independentemente do tema que o pesquisador pretender abordar, a temática do Estado e forma política é preliminar a qualquer boa pesquisa, tendo em vista que sem a compreensão dos conceitos e temáticas que são manipuladas pelo capital, toda e qualquer pesquisa torna-se rasa, se a análise efetuada pelo pesquisador não for disseminada dos vícios e ocultações que o mercado visa assegurar, para que a manutenção do capital se perpetue pelo maior tempo possível.

O Estado é uma instituição jurídica que sobrevive, entre outras razões, para a proteção do mercado. O mercado é também outra instituição que se mantém, exclusivamente, em razão da proteção dos interesses de uns, mas não de todos. Para que se mantenham, fortes em seus propósitos, tanto o mercado quanto o Estado necessitam de constantes reformas que assegurem a sua existência e manutenção de seus interesses. Daí inferir novamente, agora em outro contexto, a necessidade de reformar o aparelho do Estado, discurso esse altamente difundido pelos interessados em meados dos anos 1990, no Brasil.

Foi justamente a idealização de necessidade de uma nova reforma do aparelho do Estado responsável por dar força aos órgãos incumbidos de realizar a auditoria operacional da seleção dos temas escolhidos pela Administração Pública para a concretização de seus objetivos instituídos constitucionalmente.

Importa dizer que antes da compreensão da necessidade de controlar os resultados conquistados pelo administrador da máquina pública, adotava-se mero controle dos procedimentos utilizados para a concretização dos objetivos públicos.

Agora, em razão da reforma do aparelho estatal, isso não se basta, porque após a seleção dos temas relevantes para a concretização de objetivos públicos, o resultado atingido pelo administrador precisa ser minimamente adequado para que possamos considerar que as medidas adotadas foram as melhores possíveis para o cenário que ali existia.

Foi na década de 1990, inspirados por uma necessidade de reformar a máquina administrativa e passando por um movimento de redemocratização, que o governo de Fernando Henrique Cardoso se empenhou em idealizar um novo modelo de Estado a ser implementado no Brasil.

Observando as transformações conquistadas pelos governos neoliberais de Margareth Thatcher e Ronald Regan, o então Ministro da Reforma do Aparelho do Estado daquele governo, Luiz Carlos Bresser-Pereira, busca compreender a teoria que foi lá adotada. Trata-se do desenvolvimento e implemento das ideias da *New Public Management* que idealiza um modelo de Estado onde o particular passa a ser encarado como parceiro na busca do desenvolvimento econômico e social da nação.

O movimento que tentou, definitivamente, instituir no Brasil o Modelo de Estado Gerencial, é deflagrado com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado em 1995. O estágio atual do modelo de Estado adotado para nossa máquina administrativa pública continua sendo objeto de diversas críticas.

Conclui-se, assim, que há grande importância em compreender as transformações propostas pelo Plano Diretor por intermédio de estudos aprofundados sobre a temática, tendo em vista sua influência na vida de todos os cidadãos, usuários ou não dos serviços públicos. É preciso tentar compreender a conjuntura histórica, econômica, política e social de todos os acontecimentos que permearam e continuam permeando os ideais reformistas propostos. Essa compreensão só poderá acontecer de modo científico por intermédio de estudos focados nesta temática. Está posto, portanto, a necessidade de estudar a reforma administrativa e a burocracia brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente., Brasília: Cadernos Enap, nº 10, 1997.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise econômica e reforma do estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996.

_____. **Do Estado Patrimonial ao Gerencial**. In Pinheiro, Wilheim e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259.

COELHO, Fernando de Souza; OLENSCKI, Antonio Roberto Bono ; CELSO, Rafael Prado. **Da letargia ao realento: notas sobre o ensino de graduação em administração pública no Brasil no entremeio da crise do Estado e da redemocratização no país (1983-94)**. Revista de Administração Pública (Impresso), p. 1707-1732, 2011.

_____. **Reformas e Inovações na Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. In: José Mario Brasiliense Carneiro; Humberto Dantas. (Org.). Parceria Social Público-Privado - textos de referência. 1ed.São Paulo: Oficina Municipal, 2012, p. 1-376.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **Filosofia do Direito**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. **Introdução ao Estudo do Direito**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia**: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Terceiro Setor**. 2ª ed. rev. e aum., São Paulo: Malheiros, 2006.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Terceiro setor e as parcerias com a Administração Pública**: uma análise crítica. Atualizado conforme a Lei das OSC – Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/2014) e a decisão do STF na ADIn 1.923 sobre a Lei 9.637/98. 3ª ed. Rev. e ampl. – Belo Horizonte: Fórum, 2015.

Autoria não atribuída. "OPINIÃO: **Transparência é relação de poder**". Disponível em: <http://www.abong.org.br/informes.php?id=1105&it=1106>. Acesso em 17 de abril de 2015.