

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**GIOVANI DA SILVA CORRALO**

**JANAÍNA RIGO SANTIN**

**MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI**

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

**Diretoria – CONPEDI**

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente **Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente **Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo; Janaína Rigo Santin; Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-690-1

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



# XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

---

### **Apresentação**

A complexidade das relações sociais, políticas, culturais e jurídicas neste limiar do século XXI exige um novo olhar sobre o fenômeno estatal, sobre a gestão pública e, por consequência, sobre o Direito Administrativo. É preciso inaugurar uma ordem regulatória dialética, capaz de articular os elementos que conformam a sociedade política com os elementos da sociedade civil. E para tanto, as novas tecnologias de informação e comunicação podem ser um importante meio de ligação entre governantes e governados, aproximando-se uns aos outros e otimizando a gestão pública.

Nesse sentido, o XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, ocorrido em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, teve como tema: TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INOVAÇÃO NO DIREITO. Realizou-se nos dias 14/11/2018 a 16/11/2018, nas dependências da UNISINOS, congregando pesquisadores de instituições e programas de Mestrado e Doutorado das mais diversas partes do Brasil e do exterior.

Com 24 (vinte e quatro) artigos aprovados e 22 (vinte e dois) efetivamente apresentados no GT, observou-se que os trabalhos produziram empatia entre os participantes, especialmente porque retrataram, de forma fidedigna, as grandes preocupações da sociedade brasileira contemporânea, tendo ocorrido quase que um alinhamento perfeito em torno de dois eixos temáticos: o combate à corrupção na esfera pública e a questão da eficiência administrativa.

O sensível interesse despertado pelos temas, a revelar uma evidente sintonia entre a academia e a sociedade, estimulou a ampla participação do público, por meio de intervenções voltadas ao aprofundamento das análises e a contribuir para o aperfeiçoamento das mais de duas dezenas de pesquisas divulgadas no Grupo de Trabalho 35, do CONPEDI Porto Alegre. Para além disso, os encaminhamentos da coordenação democratizaram as discussões, permitindo que diferenças fossem apresentadas com urbanidade, na senda de valorizar a divergência e a crítica, essenciais ao desenvolvimento e ao aprimoramento da pesquisa científica.

Assim, é com grande satisfação que apresentamos a comunidade jurídica a presente obra. Que todos possam se valer dos valiosos ensinamentos aqui presentes.

Professora Doutora Janaína Rigo Santin – Universidade de Passo Fundo

Professor Doutor Giovani da Silva Corralo – Universidade de Passo Fundo

Professor Doutor Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini – Centro Universitário Curitiba

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA:  
INOVAÇÕES DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.19/98**

**THE PUBLIC ADMINISTRATION AND THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY:  
INNOVATIONS OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT N.19 / 98**

**Tereza Cristina Mota dos Santos Pinto <sup>1</sup>**  
**Glaucia Maria de Araújo Ribeiro <sup>2</sup>**

**Resumo**

A Emenda Constitucional n.19/98 foi um marco na transformação da Administração Pública burocrática para gerencial, ainda que tal processo tenha se iniciado antes, na fase ditatorial do país. O objetivo do artigo é analisar a mudança de paradigmas enfrentada pelo Direito Administrativo, consubstanciada no modelo de Administração Gerencial e na aplicação do princípio da eficiência no Estado, revelando parcerias entre poder público e sociedade civil. A necessidade científica do estudo se dá pela necessidade de modernização do Direito frente à introdução da iniciativa privada na Administração Pública, por meio da inclusão do princípio da eficiência no artigo 37 da CRFB.

**Palavras-chave:** Administração pública gerencial, Parcerias administrativas entre setor público e iniciativa privada, Princípio da eficiência, Terceirização, Ec n. 19/98

**Abstract/Resumen/Résumé**

Constitutional Amendment n.19/98 was a milestone in the transformation from bureaucratic public administration to managerial, initiated in the dictatorial phase of the country. The objective of this article is to analyze the paradigm shift faced by Administrative Law, based on the model of Managerial Administration and the application of the principle of efficiency in the State, revealing partnerships between public power and civil society. The necessity of the study is due to the need to modernize the Law before the introduction of private initiative in Public Administration, by including the principle of efficiency in article 37 of the Constitution.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Management public administration, Administrative partnerships between public and private sector, Principle of efficiency, Outsourcing, Constitutional amendment n.19/98

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito Ambiental na UEA e Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade Damásio de Jesus. Advogada e Professora. Membro do GP “Direito do Estado e Desenvolvimento” e da CEDA/OAB-AM.

<sup>2</sup> Doutora em Saúde Coletiva pela UERJ. Mestre em Direito Ambiental pela UEA/AM. Advogada e Presidente da CEDA /OAB-AM e Membro do GP “Direito do Estado e Desenvolvimento”.

## 1. INTRODUÇÃO

Por volta da década de 1980, o fenômeno da globalização fez surgir uma política restritiva quanto à atuação do Estado, causada pela estagnação do crescimento econômico e provocando sua substituição pelo mercado, modificando as regras de gestão pública. Revigora uma nova estrutura de administração e gestão no âmbito estatal: a Administração Pública Gerencial, que despontou desde o regime ditatorial.

Isto porque já no regime militar, o governo declarava traçar novos rumos para a administração pública, baseada no desenvolvimento econômico, tornando-se o centro das preocupações de seu governo e perquirindo uma reforma administrativa centrada na (i) eficiência da administração pública, (ii) na estruturação de órgãos públicos; (iii) no funcionamento desses órgãos; (iv) na motivação dos funcionários, com o “propósito de obter do setor governamental a mesma eficiência da empresa privada.

Verifica-se, contemporaneamente, uma mudança de paradigmas, no qual a análise da legalidade perante o ato administrativo vem perdendo seu espaço central, dando lugar ao chamado Direito Administrativo Gerencial, modelo baseado na eficiência dos resultados, parcerias com a iniciativa privada e mais identificação com o cidadão, promovendo uma ruptura com a administração burocrática.

O presente artigo analisa a novo modelo de Administração Pública, baseado no princípio da eficiência, que introduz no Direito “parcerias administrativas” entre o poder público e a sociedade civil, fundadas na terceirização, revelando uma situação de (in)compatibilização entre os numerosos serviços públicos que deveriam ser prestados pelo Estado e sua dificuldade de estabelecer formas eficientes e bem planejadas para atuar.

Tal modelo contribuiu para a ampliação das formas de parceria do setor público com o setor privado, com privatizações de empresas estatais e dos serviços públicos, crescimento do Terceiro Setor e avanço das atividades de fomento, no sentido de vivenciar a introdução de um exemplo de gestão privada, considerado mais ágil, flexível e eficiente para o setor público, apontado como burocrático e ineficaz.

Na realidade, esta tendência fincou raízes com a promulgação da Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, à Constituição de 1988, destacando dois referenciais importantes: a introdução do princípio da eficiência no artigo 37, caput, bem como do parágrafo 8º, acrescido ao mesmo artigo, admitindo a ampliação da autonomia

gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades, por meio de contrato de gestão com a fixação de metas de desempenho.

Além disso, por outro ângulo, verifica-se um alargamento do princípio da legalidade, ampliando-o para abranger não só a lei em sentido puramente formal, mas também os valores e princípios, uma nova tendência que aos poucos vem se impregnando ao Direito Administrativo como resultado do surgimento e desenvolvimento da Administração Pública Gerencial.

Neste trabalho, utilizando a pesquisa bibliográfica de doutrina e jurisprudência, pelo método qualitativo, busca-se contribuir com o estudo do novo modelo gerencial de Administração Pública, considerando, sobretudo, o princípio da eficiência e a novel forma de parceria com a iniciativa privada.

## **1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MODELO BUROCRÁTICO PARA O MODELO GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Administração Pública sempre foi elemento moldado pela evolução histórica dos Estados, assim como a ordem jurídica, a ciência do direito e a própria figura estatal foram pela sociedade. As várias transformações por que passara foram necessárias para consolidar a corrente ideológica predominante em cada época.

Na década de 30, começou a ser delineada a primeira reforma administrativa, nos anos 30, com a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, representando a implantação da administração pública burocrática. Entretanto, já em 1938, temos um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia e a ideia de que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados.

Anos após, já o governo ditatorial de 1964 justificava a necessidade de reforma administrativa em fatores socioeconômicos advindos da era Vargas, imputando não só ao caráter governista paternal, representado pelos custos sociais com novos encargos ao Estado sem o correspondente orçamento fiscal planejado, como também ao fato de uma economia estatizante, cuja a ausência de normas jurídicas para equacionar a situação administrativa levava ao descontrole desta. Demandas crescentes da comunidade e recursos públicos escassos geraram fatos novos que se revelaram parcos para atender a sociedade.

Bresser-Pereira (1996, p.3) explica:

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais. Esta estratégia oportunista do regime militar, que resolveu adotar o caminho mais fácil da contratação de altos administradores através das empresas, inviabilizou a construção no país de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha. A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira.

Como decorrência desta visão política do regime ditatorial, afirma Castelo Branco (1965, p.7) desponha a necessidade de reforma do setor público em virtude de:

(i) do agravamento da inflação com gastos públicos ascendentes que “aumentaram de 18 para 29% do Produto Interno Bruto, entre os anos de 1947 e 1960”;

(ii) do aumento dos déficits das autarquias “devido à política equivocada de preços e tarifas, de empreguismo, de salários excessivamente liberais em alguns setores da administração paraestatal, e, finalmente, graças à generalizada ineficiência operativa;

(iii) da falta de normas regulamentadoras no serviço público causando o imediatismo administrativo do Governo, criando uma ausência de orientação baixa”;

(iv) da ineficiência da Administração Pública.

Inicia assim o processo aos moldes de uma Administração Pública gerencial no Brasil, inspirada numa política de descentralização dos serviços, desta forma quebrando-se corajosamente uma tradição centralizadora que conduziu ao congestionamento das repartições nos escalões superiores, em prejuízo do contato imediato com os problemas e as realidades periféricas, cabendo aos órgãos públicos agir descentralizadamente, com maior rapidez, e envidando esforços no sentido de uma integração regional compatível com as necessidades da população e as exigências das técnicas modernas de ação do Estado.

Nesse sentido Michels (2006, p.408):

As reformas sociais em curso propõem mudanças em relação a diferentes aspectos. Um deles diz respeito à reforma do Estado. Para a manutenção do capitalismo, o neoliberalismo (ou neoconservadorismo) vem propondo modificações em relação ao papel que o Estado deve desempenhar. Este deixa de ser um “Estado intervencionista” e de bem-estar (lembrando que este último não se consolidou no Brasil de maneira efetiva) para constituir-se em um “Estado regulador”. O Estado, até então burocratizado e maximizado como provedor, cede lugar a um Estado mínimo para prover, mas máximo para regular e gerenciar. Essa indicação do novo papel do Estado coloca a necessidade de a sociedade civil organizar-se para prover o que o Estado abandona e pelo que não mais se responsabiliza. Este último, porém, regula/gerencia o que a sociedade civil oferece.



O foco dos processos de meio para os processos voltados aos fins da administração pública, com a adequação de recursos humanos, captação de novos servidores, o desenvolvimento de pessoal, um sistema remunerado adequado que estimulasse o desempenho através de incentivos e a instituição de carreiras compatíveis com as necessidades do aparelho do Estado modernizado.

No final dos anos 60, a primeira tentativa de reforma gerencial, como cita Bresser-Pereira (1996, p. 6) foi “através do Decreto-Lei 200, de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, que iria ser o pioneiro das novas ideias no Brasil”, que “promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática”.

A reforma administrativa também continha objetivos políticos, além de ter a perspectiva secundária de alcançar o tripé administrativo - planejamento, orçamento-programa e programação financeira de desembolso. Quer dizer, ao consolidar uma máquina estatal eficiente, atingiria “os desafios lançados aos brasileiros nesta segunda parte do século XX: a participação ativa do Brasil na era da Ciência e da Tecnologia e a ocupação dos espaços vazios do território nacional” e, desta forma, atingir o desenvolvimento social e econômico, onde se depreende o projeto geopolítico do governo ditatorial, baseado na retórica dos atributos geográficos, mais especificamente na ocupação territorial para integrar à economia nacional as regiões mais longínquas do centro das decisões políticas.

O mote principal da reforma de 1967 era “tornar compatível a administração legal com a administração real” (DIAS, 1969), modernizando a administração pública inserida no poder Executivo concentrando-se a reforma naquilo que, socorrendo-nos da “linguagem dos economistas se poderia talvez chamar de macroadministração, na convicção de que, no Estado moderno, se a cúpula não funciona, nada realmente pode funcionar”, tendo como fundamento os princípios do planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Entretanto, a revolução gerencial iniciada com o Decreto-lei n. 200/1967 editado pelo governo militar não logra êxito. Um dos fatores primordiais para o insucesso foi a ausência de legitimidade de poder. A falta de segurança jurídica e a concentração de poder político e econômico nas mãos de uma elite fragiliza a credibilidade do Estado tanto interna quanto junto à comunidade estrangeira, haja vista a concentração econômica advir da concentração política.

O fracasso da reforma administrativa também refletia na área social. Entre 1964 e 1985 não houvera redução das desigualdades sociais e pobreza, com perda de poder aquisitivo do salário mínimo, como coloca Cysne (1993, p. 187) “de nada menos de 42%” entre 1964 e 1974.

Assim a Constituição de 1988 reascendeu novamente as chamadas burocráticas, com uma administração altamente centralizada e hierarquizada, revelada, por exemplo, meio do concurso público rígido e pelo sistema jurídico único de para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações, como explica Bulos (1998, p.71) “Em linhas gerais, a mudança formal à Carta de 1988 interferiu na admissão de pessoal, na política remuneratória, na estabilidade e na descentralização de funções das entidades administrativas”.

## **2. A CONTEXTUALIZAÇÃO INTERNA DA REFORMA GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA A PARTIR DOS ANOS 90**

Os diagnósticos feitos sobre o aparelho estatal serviram de base para a propositura das Emendas Constitucionais de n. 19/1998<sup>1</sup> e 20/1998<sup>2</sup>, respectivamente. O modelo gerencial na administração pública dava início com as reformas nas áreas administrativa e previdenciária, esta última relacionada às aposentadorias e pensões dos servidores públicos. Para alcançar os objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento econômico, as distorções e ineficiências somente seriam sanadas se transferidas para o setor privado as atividades que podiam ser controladas pelo mercado.

Diante desse novo enfoque gerencial, o Poder Público reduziu seu papel de executor ou prestador direto de atividades de exploração econômica e de serviços públicos e passou a exercer as funções de regulação e de coordenação do Estado.

No ano de 1995 foi publicado um dos instrumentos mais importantes para a implantação do modelo administrativo gerencial, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado -

---

<sup>1</sup> Emenda Constitucional n. 19, de 04 de Junho De 1998: Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

<sup>2</sup> Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998: Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

PDRAE<sup>3</sup>, que delineou quatro núcleos de atuação estatal distintos, conforme ensina Carvalho (2008, p.811):

(...) concebeu-se, no âmbito federal, o Plano Diretor da Reforma do Estado, divulgado em novembro de 1995, no bojo do qual estruturaram-se quatro núcleos estatais: a) o núcleo estratégico do Estado; b) as atividades exclusivas de Estado; c) os serviços não-exclusivos ou competitivos; e d) a produção de bens e serviços para o mercado. Denota-se, ainda, atualmente, que tal divisão foi absorvida e serve de fundamento para os mecanismos e novos institutos no Direito Administrativo.

O PDRAE (1995, p. 10) justifica esse novo tipo de administração pública gerencial, relacionando a visão do interesse público ao interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado, enfatizando que o paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos “princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade”.

Além disso, o PDRAE estabeleceu quatro setores dentro da estrutura estatal para destrinchar os problemas e propor soluções específicas a cada segmento, visto que a finalidade com a setORIZAÇÃO era dotar de eficiência a Administração Pública de forma a prestar serviços aos cidadãos com qualidade e baixo custo. São eles:

(i) o núcleo estratégico - corresponde aos poderes Legislativo, Judiciário, Executivo, onde estão situados a alta cúpula governamental, mais precisamente Presidente da República, aos Ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas, e ao Ministério Público;

(ii) as atividades exclusivas – envolvem os serviços que só compete ao Estado realizar, pois exercem o poder extroverso do Estado, isto é, o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. São exemplos destes: cobrança e fiscalização dos impostos, polícia, previdência social, fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, compra de serviços de saúde pelo Estado, controle do meio ambiente, subsídio à educação básica, etc.;

(iii) os serviços não-exclusivos - diz respeito ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras instituições públicas não-estatais e iniciativa privada. Como envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, seus ganhos não podem ser apropriados pelo mercado, nem podem ser transformados em lucros. As universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus são exemplos deste setor;

(iv) a produção de bens de serviços para o mercado como atividades econômicas - desenvolvidas pelo Estado voltadas para o lucro e que ainda integram a máquina estatal, seja

---

<sup>3</sup> O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995. Em seguida foi submetido ao Presidente da República, que o aprovou na forma fora publicada.

porque faltou recurso ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades monopolistas, como, por exemplo, as do setor de infraestrutura.

Com relação aos quatro setores adequados pela reforma do aparelho estatal foram traçados objetivos globais e objetivos específicos para cada um. A gestão de governança, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, foi o ponto em comum alçado à condição de objetivo global dos setores, limitando a esfera de ação do aparelho do Estado àquelas funções que lhe são próprias, estipulando, de pronto, a possibilidade de terceirização ou privatização dos serviços não-exclusivos. E mais, descentralizando para as demais entidades federativas as ações de caráter regional e local, com ação direta da União só em casos de emergência, de forma a permitir e estimular uma parceria mais intensa entre os estados e a União. Senão veja-se.

Quanto aos objetivos específicos do núcleo estratégico a reforma administrativa destacou a modernização do aparato estatal priorizando a busca de efetividade por meio de resultado de metas, em prol de uma política de profissionalização dos servidores e serviços públicos, com aperfeiçoamento destes e, com relação aos servidores públicos, uma política de carreiras, concursos públicos, de programas de capacitação permanente, política salarial, avaliação do desempenho continuada com a intenção simultânea de inserir uma cultura gerencial na Administração Pública. Isso tudo com o propósito de aperfeiçoar a capacidade gerencial dos agentes públicos para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não-exclusivos do Estado realizados em parceria com a sociedade.

Em resumo, o princípio da eficiência é reconhecido explicitamente como princípio fundante da Administração Pública, o Estado subsidiário como aponta Di Pietro (2015, p. 18/20):

Em primeiro lugar, a ideia de diminuir o tamanho do Estado, pelo instrumento fundamental da privatização (em sentido restrito), ocorrida especialmente a partir da década de 80 e movida por fatores de ordem financeira, jurídica e política, com a transferência para o setor privado do controle acionário de empresas estatais.

Outra consequência foi a liberalização de serviços públicos, pela entrega, ao setor privado, de atividades antes assumidas pelo Estado em caráter de exclusividade.

Outra consequência: a sociedade pluralista faz multiplicarem-se os interesses a serem protegidos; não se fala mais em interesse público de que é titular exclusivo o Estado, mas de vários interesses públicos, representativos dos vários setores da sociedade civil. A proteção do interesse público deixou de ser prerrogativa do Estado, que não mais tem condições de assumir todas as novas atividades de interesse geral. Como consequência, há uma necessidade de ampliação da atividade administrativa de fomento, significando, como uma das aplicações do princípio da subsidiariedade, o incentivo à iniciativa privada de interesse público. O Estado deve

ajudar, estimular, criar condições para que os vários grupos de interesses, representados por entidades particulares, partam à busca de seus próprios objetivos. Daí o crescimento das técnicas de fomento, já referidas, e dos inúmeros instrumentos de parceria do setor público com o privado.

Ainda a subsidiariedade está na base da desregulamentação, pela qual se busca estabelecer novo equilíbrio entre liberdade e autoridade. O que se objetiva é restabelecer a liberdade para o exercício da indústria, do comércio, das profissões liberais, limitadas por excesso de regulamentação;

Outra consequência da aplicação do princípio da subsidiariedade é que a noção de interesse público muda e reflete sobre a própria organização da Administração Pública, já que a expressão passa a ser entendida como se referindo aos interesses dos cidadãos (interesse público primário) e não aos interesses da máquina administrativa (interesse público secundário). Em razão disso, os recursos humanos, materiais e financeiros de que dispõe a Administração Pública devem ser utilizados preferencialmente em benefício do cidadão, para obter-se melhor qualidade e eficiência na prestação dos serviços.

Pois bem, a temática da privatização de empresas estatais e de serviços públicos causa profundo impacto na gestão pública, mas um movimento compensatório é previsto e se fortalece como explica Marrara (2014, p.32/33) com a “transferência da execução de serviços públicos à gestão privada não poderia redundar no abandono de interesses públicos primários consagrados constitucionalmente e que o Estado cumpre concretizar”.

Atinente aos objetivos específicos para as atividades exclusivas a reforma administrativa busca incrementar a parceria entre Administração Pública direta e a indireta qualificando as autarquias e fundações como agências autônomas executivas, cuja relação jurídica dar-se-á com Poder Público através de um contrato de gestão. Fica consagrada a descentralização administrativa: criou-se assim os institutos das agências executivas e dos contratos de gestão, na forma do artigo 37, § 8º da CRFB, acrescido pela Emenda Constitucional n. 19/98, e, no âmbito da União, no artigo 51 da Lei n. 9.649/98 e do Decreto n. 2.487/98.

Outrossim, a instituição das agências executivas teve como principal objetivo possibilitar a gestão autônoma de entidades ou órgãos públicos. Complementa Aragão (2002, p.113) que “as agências executivas, inicialmente existentes apenas no âmbito da União vieram a ser constitucionalizadas para todos os Entes da Federação pela Emenda Constitucional n. 19/98”, ao dar nova redação ao artigo 37 da CRFB.

Doutra banda, o contrato de gestão aparece, na visão de Ramos (1997, p.82) como “pedra angular do relacionamento entre o núcleo estratégico e os demais setores”, cabendo a cada setor definir e supervisionar os contratos de gestão com os demais setores do aparelho estatal. Isto é, a criação das agências executivas e dos contratos de gestão teve a vantagem de apontar a vontade política de realizar uma nova reestruturação da Administração Pública.

Vale ressaltar que Melo (2008, p. 229) não compartilha deste entendimento, enfocando:

Se isto impressiona os administradores públicos, economistas ou, mesmo, outros agentes, levando-os a se esmerarem no cumprimento de certos objetivos e metas, é importantíssimo que se realizem tais encenações, dada a utilidade concreta que podem produzir, na medida em que psicologicamente influem de modo positivo no espírito de seus agentes. Tratar-se-á, em tal caso, de dramatização, pois, ao que parece, figurações de gênero, conquanto sejam juridicamente irrelevantes, sensibilizam muito administradores e economistas

O movimento da descentralização administrativa perdura ainda inserido nos objetivos específicos para os serviços não-exclusivos ao deslocar para o setor público não-estatal<sup>4</sup>, serviços públicos através de um programa de publicização, dotando-os com maior autonomia e responsabilização os seus dirigentes, para fins de celebração de contrato de gestão com o poder Executivo, com direito à dotação orçamentária e submissão ao controle social por parte da sociedade que integra a composição de seus conselhos de administração.

Na reforma administrativa, as organizações sociais aparecem como “um dos possíveis mecanismos de atração de entidades da sociedade civil - o chamado terceiro setor -, para a esfera pública” como forma de descentralização administrativa. São modelos organizacionais denominadas de parcerias sociais entre o Poder Público e a sociedade civil para concretizar a compatibilização entre a densidade da máquina estatal e a efetivação de prestação de serviços públicos estabelecendo formas de atuação do Estado.

Buscou-se assim, o entrelaçamento da sociedade civil, setores público e privado, efetivados por intermédio de contratos de gestão para prestação de serviços públicos e dos serviços de assistência social de interesse coletivo, condicionado à assinatura de contrato de gestão com o Poder Público, sob constante fiscalização e supervisão imediata do Estado.

A referida mudança, ressalta Bulos (1998, p. 69), repercutiu na vida dos agentes públicos, alterando, sobremaneira, o regime administrativo do Estado brasileiro, seus princípios e normas, além de propor o controle das despesas e finanças públicas, na admissão de pessoal, na política remuneratória, na estabilidade e na descentralização de funções das entidades administrativas, tudo em prol da melhoria da eficiência.

---

<sup>4</sup> Conhecido como terceiro setor, onde se enquadram as organizações sociais como entidades de direito privado, sem fins lucrativos.

### **3. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: A EMENDA CONSTITUCIONAL DE N. 19/98**

O fato das empresas estatais ganharem muita autonomia com o Decreto-Lei n.200/67 contribuiu para a construção de uma Constituição com bases burocráticas. Em 1988, a promulgação da Carta Magna demonstra tal cenário, quando as forças democráticas que derrubam o regime militar e com ele, o processo de descentralização que procurara implantar.

Neste contexto, emergindo na segunda metade do século XX, a Administração Pública chamada Gerencial se identifica com os interesses dos cidadãos, baseada em resultados, mais eficiência e parcerias. A iniciativa privada vem desenvolvendo seus laços com o Estado por meio deste novo modelo de administrar. A burocracia vem perdendo espaço, à medida que a nova Administração Pública vem se solidificando sob a égide do princípio participativo e da soberania popular.

Na visão de Bulos (1998, p.71):

Dentre os inúmeros aspectos comuns às reformas administrativas, está a implantação do modelo gerencial em substituição ao modelo burocrático de Estado, erigindo-se o que pode ser denominado de Administração Pública de resultados. Esta, por sua vez, lastreia-se num modelo gerencial, visando aumentar a efetividade dos serviços prestados à população, bem como definir o núcleo estratégico do Estado, através da delimitação de políticas públicas e do equacionamento financeiro da máquina administrativa. Nesse último aspecto, tem em vista o equilíbrio da receita e da despesa.

Pode-se inferir que buscando romper com a estrutura burocrática ou weberiana de modelo administrativo, deu-se início a uma nova forma de gestão pública, que se inspirou na concepção neoliberal de política econômica adotada pelo Estado mínimo. Trata-se do modelo de administração gerencial, também conhecido como governança consensual, que visou integrar ao setor público características inerentes à iniciativa privada.

De acordo com a apresentação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995, p. 2), Administração Pública Gerencial é aquela:

(...) baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado.

Ainda consoante ao Plano supramencionado, o Estado objetivava um reforma fundada em: política de profissionalização do serviço público, baseada na avaliação de desempenho, utilização dos contratos de gestão, criação das agências reguladoras, programa de publicização dos serviços sociais não exclusivos do Estado por meio das Organizações

Sociais – OS's e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP's e continuidade do programa de privatizações.

Uma parte desses objetivos foi colocada em prática por meio das Emendas Constitucionais, como foi o caso da Emenda n. 19/98, que dentre outras providências importantes à consecução das premissas da chamada “Reforma Administrativa”, introduziu o princípio da eficiência no rol do artigo 37, caput, da Constituição Federal, e o parágrafo 8º ao mesmo artigo para prever os contratos de gestão.

Verifica-se, desta forma, uma tendência do Estado de introduzir parcerias com a sociedade civil, visando o cumprimento do preceito constitucional de fornecimento dos serviços públicos com qualidade para todos. Subsidiando tal questão, encontra-se a mentalidade de que a iniciativa privada tem maiores condições de consolidar tal prestação, como explica Freitas (2016, p.140):

O modelo de gestão considerado eficaz é o da iniciativa privada, cujo centro está baseado em controle e responsabilização, ou seja, em processos de fixação de metas objetivas submetidas a avaliação e divulgação, associadas a prêmio ou punição, na dependência de resultados obtidos.

Esse novo paradigma enfatiza o controle e a obtenção de resultados, opondo-se à rigidez tradicional da valorização de processos e ritos, pregada pela administração burocrática. Dessa forma, o controle passa a ser exercido *a posteriori* e tem por escopo garantir ao administrador mais autonomia na gerência pública.

Esse caráter positivo da administração aproxima-se do modelo gerencial utilizado pela iniciativa privada, e é nesse sentido que a Administração Pública oferece condições de participação ao particular na gestão da coisa pública, resultando, conseqüentemente, no avanço da democracia. Exemplos de aplicação desta forma de gestão podem ser verificados nos contratos de gestão, nas agências executivas, nos instrumentos de parcerias da administração (como as Parcerias Público-Privadas), nas reduções de custos com pessoal, nas descentralizações administrativas, entre outros.

Di Pietro (2011, p.31/32), para definir o que vem a ser Administração Pública Gerencial, faz referência ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, enaltecendo seus traços originários:

emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública – a necessidade de restringir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelhamento do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos



valores da **eficiência** e **qualidade** na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. (g.n.)

Assim sendo, a Administração Pública Gerencial (também conhecida como Governança Consensual) é aquela que surge como forma de superar a crise do Estado então vigente, e que para isso busca empregar na gestão pública paradigmas então adotados apenas pela iniciativa privada, com vistas à eficiência da máquina estatal na prestação de seus serviços ao cidadão.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Dentre as funções administrativas se situam os serviços públicos desempenhados por particulares. Aos poucos, estes são prestados quer por pessoas políticas de direito público - União, Estados, Distrito Federal e Municípios, quer por pessoas administrativas de direito público, cruzando estruturas jurídicas usuais nos dias de hoje: entidades públicas prestando serviços de natureza privada, a exemplo das empresas públicas e sociedades de economia mista que têm por objeto a exploração de atividades econômicas, e entidades privadas que passam a realizar serviços públicos como se sucede com os delegatários terceirizados.

São os primeiros traços do processo de um padrão administrativo de gestão gerencial no Brasil que, de forma didática, situamos seu tempo inicial com a edição do Decreto-Lei n. 200/1967, mas que trazem a carga de reflexos históricos e socioeconômicos internos e externos vivenciados nas primeiras décadas do século XX, em especial, a partir da Segunda Guerra Mundial, cujo perfil da Administração Pública foi se moldando com o abandono do modelo liberal e a nova configuração do papel do Estado Social sob novas formas jurídico-privadas: seu raio de atribuições aumenta como também sua estrutura organizacional cresce e novos padrões de organização aparecem.

O Estado se engaja em atividades econômicas, industriais, políticas de proteção ambiental, desenvolvimento social, cultural, tecnológico e político, tarefas de cooperação lhe são atribuídas em escala vertiginosa. Os modelos jurídico-privadas, em rol exemplificativo, são diversos:

(i) tarefas administrativas (transporte, saúde, educação, lazer, cultura, energia, água, lixo);

(ii) medidas de intervenção, regulação e fomento (subvenções, política monetária, política de preços de mercado, política de preços/tarifas públicas, produção de bens

estratégicos, créditos subvencionados para alimentação, educação, habitação, produção agrária, contratos administrativos e privados);

(iii) atos administrativos (delegação de atribuições, transparência).

O Estado Social no âmbito de sua estrutura organizacional sofre um enorme alargamento e replica suas esferas de atuação ao lançar mão do recurso da descentralização funcional com a criação de entidades públicas dotadas de personalidade jurídica ora de direito público, ora de direito privado, administração autônoma, consideradas um braço do aparato estatal.

Não pairam dúvidas que o Estado permanece responsável pela redução da desigualdade social, erradicação da pobreza, implementação de políticas públicas, em especial na área da saúde, resolução de questões concretas para adequação da realidade social. No Estado pós-social, a atividade administrativa, mais do que instrumento de definição autoritária torna-se instrumento de composição de interesses, mais do que prestadora de serviços, passa a também a pluralidade de centros de regulação e consensualidade.

Pode-se assim dizer que a nova estrutura organizacional concernente às ações públicas se submete às vinculações jurídicas do Estado de Direito democrático e social, e passa a ser impositivo as seguintes condicionantes da atuação administrativa: direitos humanos, eficiência, transparência, impessoalidade, observação às regras da economia de mercado, economicidade, redução dos custos, maior colaboração com o setor privado, maior suscetibilidade às reivindicações da sociedade.

O fato é que esse processo de transformação do Poder Público segue uma ordem voltada à liberalização de atividades econômicas:

(i) institutos de descentralização e desconcentração, como bem se disse acerca do Decreto-lei n. 200/1967;

(ii) chega-se às terceirizações e privatizações acompanhadas da instituição do Estado regulador, cuja principal preocupação era garantir, não só a segurança jurídica ao setor privado que contratava com o setor público, mas também dotar a autoridade reguladora de autonomia, instrumentos legais reguladores para fins de intervenção, supervisão, controle do mercado e independência em relação a qualquer interesse regulado e;

(iii) a nova feição do Direito Administrativo, em busca de maior flexibilidade da gestão pública, incluindo contratos com metas mais eficientes, novas técnicas de tecnologia e política de preços/tarifas públicas, ganhando relevo as parcerias com a iniciativa privada.

Por fim, estava dada largada ao modelo gerencial da Administração Pública. Isto é, a integração entre setor público e setor privado torna-se realidade fática. E mecanismos como

desconcentração (serviço público prestado pelos órgãos públicos da Administração Direta) e descentralização (delegação de execução de serviços públicos por entidades paraestatais e particulares) são mecanismos que reforçam o aparelho do Estado para alcance de sua finalidade pública, qual seja, o bem-estar da coletividade.

## 5. REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências Reguladoras e Agências Executivas*. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 228: 105-122, Abr./Jun. 2002. p. 113. Disponível em: <<https://www.google.com.br/search?safe=off&biw=1366&bih=613&ei=IP8SWqP5MMSuwASztreICA&q=AG%C3%84NCIAS+REGULADORAS+E+AG%C3%84NCIAS+EXECUTIVAS+ALEXANDRE+DOS+SANTOS+ARAG%C3%83O&oq=AG%C3%84NCIAS+REGULADORAS+E+AG%C3%84NCIAS+EXECUTIVAS+ALEXANDRE+DOS+SANTOS+ARAGAO>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do*. De 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal. 1998.

BRASIL. Presidência da República (F.H. Cardoso), 1995. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Reforma Administrativa: primeiras impressões*. R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, 214: 69-98, out./dez. 1998

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo: Parte geral, intervenção do estado e estrutura da administração*. Editora Juspodivm: 2009.

CYSNE, Rubens Penha. *Economia brasileira no período militar*. Est. Econ. São Paulo, v. 23. N 2. P. 185-226, mai/ago 1993.

DIAS, José de Nazaré Teixeira. *A Reforma Administrativa de 1967*. 2 ed. Fundação Getúlio Vargas. Guanabara: Rio de Janeiro. 1969. págs. 64/65.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2011.

FREITAS, Luis Carlos de. *Três teses sobre as reformas empresariais da educação: perdendo a ingenuidade*. Cad. Cedes, Campinas, v.36, n.99, p.137-153, maio-ago. 2016

MARRARA, Thiago. *Direito Administrativo brasileiro: transformações e tendências*. In:

MARRARA, Thiago. (Org.). *Direito Administrativo: transformações e tendências*. São Paulo: Almedina. 2014. págs. 32/33.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.

RAMOS, Marcelo de Matos. *Contratos de gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado*. Revista do Serviço Público. Ano 48. Número 2. Mai-Ago. 1997. p. 82. Disponível em:

<<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1377/1/1997%20vol.48,n.2%20Ramos.pdf>>.

Acesso em: 22 nov. 2017.