

**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 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 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL
THE EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN BRAZIL

Cássia Gilmara Fraga Chiarello ¹

Táisa Cabeda ²

Resumo

O presente artigo foi elaborado baseado em pesquisa bibliográfica sobre a evolução da Administração Pública no Brasil e, no que tange sua formação dentro da Teoria do Estado, a partir da promulgação da Constituição de 1988. O estudo tem como finalidade apresentar contornos doutrinários sobre a atuação da Administração Pública na atualidade, num aspecto democrático participativo da sociedade em geral, considerando os reflexos das reformas administrativas ocorridas no país.

Palavras-chave: Administração, Poder, pública, Reforma, Sustentabilidade

Abstract/Resumen/Résumé

This article was elaborated based on bibliographical research on the evolution of the Public Administration in Brazil and, as far as its formation within the State Theory, from the promulgation of the Constitution of 1988 is concerned. The objective of this study is to present doctrinal contours on the performance of the Public Administration at the present time, in a participatory democratic aspect of the society in general, considering the reflections of the administrative reforms occurred in the country.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administration, Public, Reform, Power, Sustainability

¹ Procuradora no município de Lageado do Brugre/RS, mestre em Direito, docente na Universidade do Contestado - Concórdia/SC

² Advogada, mestre em Direito, especialista em Direito Público.

Introdução

O estudo ora proposto tem por objetivo refletir sobre a evolução da Administração Pública no Brasil. Primeiramente, coube fazer um relato das principais fases relacionadas ao surgimento da administração pública, destacando a história da criação dos municípios e as reformas administrativas ocorridas no Brasil e seus reflexos, a partir da Constituição de 1988, bem como, a forma e o momento em que a Administração Pública Municipal se constituiu e foi expressa no texto constitucional.

O intuito do trabalho é de peregrinar entre a história e a forma como está se desenvolvendo a Administração Pública, suas peculiaridades e dificuldades, analisando-se o cumprimento com os preceitos constitucionais, o devido exercício da função social e o respeito aos princípios norteadores do direito administrativo.

Dentro da concepção filosófica, Aristóteles já afirmava que o homem é um animal sociável e integrante da *pólis*. A *pólis* seria a cidade, e na concepção do grande filósofo Aristóteles, a cidade era entendida como a associação, que busca um bem, e a forma de suprir as necessidades dos cidadãos, tendo como fim maior, a felicidade (ARISTÓTELES, 2001).

Percebe-se que, desde o período aristotélico, as associações, a organização da sociedade, tem como fim maior o bem estar do cidadão. Dessa forma, a sociedade brasileira possui uma organização que vem se aprimorando ao longo do tempo, por meio de suas constituições e demais legislações. Independente de qualquer plano de organização, o discurso de Aristóteles está sempre presente, havendo governantes e governados, sendo um processo natural dos seres que pensam, interagem e comunicam-se, os quais são destinados, por natureza, a viverem em sociedade.

O Estado do Bem-Estar social, segundo Matias Pereira, está relacionado com três elementos essenciais:

- i) a existência de excedentes econômicos passíveis de ser realocados pelo Estado para atender as necessidades sociais; ii) o pensamento Keynesiano, que estruturou a sua base teórica; e iii) a experiência de centralização governamental durante a Segunda Guerra Mundial, que fomentou o crescimento da capacidade administrativa do Estado (PEREIRA, 2014).

Ele ainda afirma:

O Estado do bem-estar social se efetiva quando o Estado atua de forma concreta na proteção e promoção do bem-estar social e econômico das populações mais desprotegidas. Para isso é necessário uma boa governança, traduzida em políticas públicas sociais consistentes (PEREIRA, 2014).

A Constituição Federal de 1988, trouxe uma nova estrutura, caracterizado pelo Estado Democrático de Direito, que deixa claro a limitação da atividade estatal em razão das garantias e dos direitos fundamentais dos cidadãos, através do rol de direitos e garantias fundamentais expressos no próprio texto constitucional.

Nesse prisma, a atuação do Poder Público, que é o ente responsável pela Administração Pública, deve ser voltado sempre para atender os interesses sociais e da coletividade, sempre com observância nos princípios norteadores do Direito Administrativo, na busca do interesse público. Dessa forma, cabe ressaltar que o ordenamento jurídico brasileiro, inclusive a Constituição elenca alguns princípios da atividade administrativa.

O art. 37 da Constituição Federal, em seu caput, traz a seguinte redação:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)¹.

Esse dispositivo também foi resultado das alterações trazidas pela EC Nº 19/1988, elencando algumas regras e princípios que deverão ser seguidos no exercício das atividades administrativas. Da mesma forma, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu art. 1º, elenca os limites, princípios e direitos reconhecidos na Constituição Federal.

Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território².

Tanto no âmbito nacional, como estadual, o ordenamento jurídico confere direitos, obrigações, vantagens aos cidadãos, assim, como aos representantes da Administração Pública, inclusive as prerrogativas, que são exercidas pelo Poder Público

¹ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

² RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Promulgada pela Assembleia Estadual Constituinte em 3 de outubro de 1989.

na defesa do interesse público, calcado na presunção de legitimidade, autoexecutoriedade e imperatividade.

Por fim, na última fração do presente artigo, tem-se a necessidade de a Administração Pública adequar-se às questões de sustentabilidade, por isso, foi trazido o Programa A3P e a PEC 153 de uma forma exemplificativa, já que este assunto ainda é algo relativamente novo frente à necessidade de adequação daquela.

2 Administração Pública

Para compreender a transição da Administração Pública ao longo da história constitucional brasileira, faz-se necessário, identificar alguns entendimentos sobre o “conceito de Administração Pública”.

Segundo Augustinho Vicente Paludo:

Administração Pública, em sentido amplo, compreende o Governo (que toma as decisões políticas), a estrutura administrativa e a administração (que executa essas decisões). Em sentido estrito, compreende apenas as funções administrativas de execução das atividades (PALUDO, 2010).

No conceito de Di Pietro, ela admite que a expressão Administração Pública pode ser compreendida em vários sentidos: sentido subjetivo, formal ou orgânico; sentido objetivo, material ou funcional; sentido amplo; ou sentido restrito:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.
- c) em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa;

d) em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política (DI PIETRO, 2012).

Percebe-se que o conceito de Administração Pública é, no mínimo, amplo, podendo se dizer, complexo. Dessa forma, no intuito de simplificar o referido conceito, destaca-se o entendimento de De Plácido e Silva, sendo a “Administração Pública uma das manifestações do Poder Público na gestão ou execução de atos ou de negócios políticos” (DE PLACIDO E SILVA, 2001).

Nesse prisma, ao analisar o dispositivo legal, o art. 37 da Constituição Federal de 1988, anteriormente citado, torna-se possível destacar que, Administração pública é o conjunto das normas, leis e funções desempenhadas para organizar a administração do Estado em todas as suas instâncias, tendo como objetivo principal interesse público, sendo a atuação da Administração Pública regida pelos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência³.

Com base nos conceitos elencados anteriormente, pode-se concluir que a Administração Pública é responsável por gerir os interesses do povo. É o interesse público que determina o caminho que a Administração Pública irá trilhar.

Contudo, até chegar a forma e ao entendimento atual sobre “administração pública”, ao longo da história constitucional do Brasil, essa gerência passou por várias tentativas de reformas e efetivas alterações.

Considerando as tentativas e as efetivas reformas, as alterações e as influências doutrinárias que a história constitucional do Brasil suportou, e que ainda encontra-se em constate estado de evolução, pode-se afirmar que o entendimento e as normas norteadoras da Administração Pública estão em constante progressão.

3 As reformas da Administração Pública no Brasil

A história da administração pública no Brasil é marcada por várias tentativas de reformas - a reforma estaria ligada a alteração do que não estava satisfatório, em busca de inovações e mudanças. Esse entendimento corrobora com as palavras de Yasuhiro

³PORTAL DA CONSCIÊNCIA POLÍTICA. **Administração Pública.** Disponível em: <http://www.portalconscienciapolitica.com.br/administra%C3%A7%C3%A3o-publica/>. Acesso em 07/08/2016.

Nakasone: “a reforma administrativa tem dois aspectos: a remoção daquilo que sobrou do passado e a preparação e mudança para o futuro”(NAKASONE, 2016).

O período entre 1930 e 1964 foi considerado o início do momento democrático brasileiro e intitulado de Reforma Burocrática em razão da alteração da função decisiva do Estado, onde este passava a interferir intensamente no setor produtivo de bens e serviços. Ocorreu, ainda, a instituição do concurso público, as conquistas sociais, como as leis trabalhistas e a criação e extinção de vários órgãos. Foi o chamado processo de racionalização da Administração Pública o que possibilitando a simplificação, padronização e aquisição de materiais, a redefinição de procedimentos, bem como, a implantação da função orçamentária vinculada ao planejamento (PEREIRA, 2014).

A Constituição de 1934 trouxe, de forma simples, as primeiras noções de análise da validade de uma lei, a qual era realizada através da “representação interventiva”, conforme dispunha o seu artigo 12.

Em seguida, com a Constituição de 1946 estabeleceu a liberdade de imprensa e de organização política e trouxe o voto popular com objetivo de estabelecer uma maior clareza no processo eleitoral. Na mesma época, a afirmação da liberdade de culto e a liberdade de pensamento, circunstâncias que contribuíram para reafirmar o princípio federativo, instituindo certa autonomia para os Estados e Municípios, com a pretensão de firmar a divisão e definição dos três Poderes⁴.

Posteriormente, o período de 1964 até 1985, ficou caracterizado pela ocorrência da ampliação de direitos sociais e a consequente restrição dos direitos políticos (ROBL FILHO, 2013).

Posteriormente, a Constituição de 1967 foi aprovada com o intuito de devolver a democracia ao Estado Brasileiro, tentando romper com a rigidez burocrática, motivo pelo qual, é descrita como a primeira experiência de implantação da administração gerencial no país, com escopo de descentralizar algumas atividades, realizando a transferência de funções às autarquias, fundações e empresas públicas. O referido modelo de reforma não alcançou os objetivos (BONAVIDES, 1991).

Já, a ideia de administração pública gerencial começou por volta dos anos 30 e estava presente na reforma de 1967, momento em que ocorreu a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), o qual representou a

⁴ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 18 de setembro de 1946.

implantação da administração pública democrática e a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica (PEREIRA, 1998).

Frente a este contexto e por meio do Decreto N° 200 de 1967 se fortaleceu a aliança política entre a alta tecnoburocracia estatal, civil e militar, porém, o mesmo teve duas consequências inesperadas e indesejáveis: contratação de empregados sem concurso público e a falta de preocupação com as mudanças no âmbito da administração direta ou central, acarretando o enfraquecimento do núcleo do Estado por meio da estratégia oportunista do regime militar (PEREIRA, 1998).

Com o intuito de complementar a revolução, instaurou-se um “regime jurídico único” para todos os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações, com a finalidade de tratamento igualitário. Contrariamente as suas próprias disposições, a Constituição permitiu que vários privilégios fossem consolidados ou criados, tais como: o estabelecimento de um sistema de aposentadoria com remuneração integral, sem nenhuma relação com o tempo de serviço prestado diretamente ao Estado; aposentadorias especiais, que permitiam aos servidores se aposentarem muito cedo, por volta dos 50 anos e permissão para 400mil funcionários celetistas de fundações e autarquias se transformassem em funcionários estatutários, elevando o custo do sistema previdenciário (PEREIRA, 1998).

Conforme traz Pereira, o anacronismo burocrático da Constituição de 1988 decorreu de uma visão equivocada das forças democráticas que derrubaram o regime militar, uma transição democrática em meio a uma crise de Estado, aliança política que celebravam o velho patrimonialismo, o ressentimento da velha burocracia contra a reforma pela qual a administração passara no regime militar e a campanha pela desestatização. Por fim, foi uma reação ao clientelismo e uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o ethos burocrático.

Apesar da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública, continuava a suportar constantes alterações, situação que pode ser verificada em razão da Constituição atual comportar 92 Emendas Constitucionais⁵. Outro fator que pode ser destacado é a inserção do Município como integrante da Federação Brasileira.

⁵ BRASIL. Senado Federal. Emenda Constitucional é uma modificação imposta ao texto da Constituição Federal após sua promulgação. Proposta de Emenda à Constituição (PEC) pode ser apresentada pelo presidente da República, por um terço dos deputados federais ou dos senadores ou por mais da metade das assembleias legislativas, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus componentes. Não podem ser apresentadas PECs para suprimir as chamadas cláusulas pétreas da Constituição (forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos poderes e direitos e garantias individuais). A PEC é discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do

Contudo, do rol de 92 emendas, pode-se destacar: Emenda Constitucional (EC) Nº 19, de 04 de junho de 1998, a qual modificou o regime e dispunha sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas, finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, dando outras providências. Essa emenda introduziu mais de 100 modificações, as quais estão relacionadas ao regime, normas e princípios que norteiam a Administração Pública⁶.

A EC Nº41, de 19 de dezembro de 2003, a qual alterou a redação referente à remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como, entre outras disposições, aplicou como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito⁷.

A EC Nº 55, de 20 de setembro de 2007, que altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. A EC nº 57, de 18 de dezembro de 2008 que acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios⁸.

Posteriormente, com a EC Nº 58, de 23 de setembro de 2009, que altera a redação do inciso IV do caput do art. 29 e do art. 29-A da Constituição Federal de 1988, tratando das disposições relativas à recomposição das Câmaras Municipais. A EC Nº62, de 09 de dezembro de 2009, que altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios⁹.

Congresso, e será aprovada se obtiver, na Câmara e no Senado, três quintos dos votos dos deputados (308) e dos senadores (49). Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emenda-constitucional>. Acesso em 06/08/2016.

⁶ BRASIL. **Presidência da República - Casa Civil.** Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 06/08/2016.

⁷ BRASIL. **Presidência da República - Casa Civil.** Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 06/08/2016.

⁸BRASIL. **Presidência da República - Casa Civil.** Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 06/08/2016.

⁹BRASIL. **Presidência da República - Casa Civil.** Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 06/08/2016.

A EC nº 84, de 02 de dezembro de 2014, que altera o art. 159 da Constituição Federal para aumentar a entrega de recursos pela União para o Fundo de Participação dos Municípios¹⁰.

É possível afirmar que, a partir de 1930, a intervenção do Estado na vida socioeconômica do brasileiro e o impacto da globalização ocasionaram uma redução da autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados, reforçando a necessidade de reforma administrativa do Estado.

A crise que desencadeou a reforma administrativa, pós Constituição de 1988, iniciou em 1979 e foi até 1994, período em que os preços se estabilizaram através do Plano Real, também foi caracterizado pela perda da capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Ainda, essa crise se definia também como fiscal, como modo de intervenção do Estado, como de uma forma burocrática pela qual o Estado é administrado e também como política (BRESSER PEREIRA, 1998). Afirma o mesmo autor:

A crise política teve três momentos: primeiro, a crise do regime militar - uma crise de legitimidade; segundo, a tentativa populista de voltar aos anos 50 - uma crise de adaptação ao regime democrático; e finalmente, a crise que levou ao impeachment de Fernando Collor de Melo - uma crise moral. A crise fiscal ou financeira caracterizou-se pela perda do crédito público e por poupança pública negativa (BRESSER PEREIRA, 1998).

No que tange a reforma administrativa desse período quanto à iniciativa do Ministério da Administração Federal Reforma do Estado (MARE) destaca-se o pensamento Bresser Pereira sobre o assunto:

O objetivo da Reforma da Gestão Pública de 1995 é contribuir para a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente. Ela compreende três dimensões: a) uma dimensão institucional-legal, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais; b) uma dimensão gestão, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e c) uma dimensão cultural, de mudança de mentalidade, visando

¹⁰BRASIL. **Presidência da República - Casa Civil.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 06/08/2016.

passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial¹¹.

A Reforma Gerencial, proposta a partir de 1995, estava baseada na construção de um Estado Regulador, com objetivo de superar a crise do regime burocrático. Essa superação seria baseada em ações delimitadas, por um plano de adequação do Estado com nova gestão pública, ajuste fiscal e controle social (BRESSER PEREIRA, 1998).

Percebe-se que o Estado Brasileiro passou por um período de transição da Administração Pública Burocrática, a qual era autorreferente e se concentrava no processo, nas suas próprias necessidades, sendo centralizadora, autoritária, rígida e com rigor técnico, para a Administração Pública Gerencial, a qual é orientada para o cidadão e se concentra nas necessidades e perspectivas do cidadão-consumidor, defendendo a descentralização dos poderes, delegando atribuições e responsabilidades aos escalões inferiores (PEREIRA, 2014).

Bresser Pereira destaca:

Nos anos 90, se verificou a inviabilidade da proposta conservadora de Estado mínimo, estas reformas revelaram sua verdadeira natureza: uma condição necessária da reconstrução do Estado - para que este pudesse realizar não apenas suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país (PEREIRA, 2014).

Com essas constantes mudanças, pode-se afirmar que atualmente, a sociedade brasileira é regida por uma Administração Pública descentralizada e baseada no controle de resultados, norteada por princípios, devendo atuar como uma força transformadora na busca da correção dos vícios herdados da Administração Burocrática e na defesa dos cidadãos, perseguindo o interesse social e proteção do interesse público.

Bresser Pereira entende que a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática, de modo a aproveitar os seus aspectos positivos e eliminar os negativos. Dessa forma, a reforma da administração pública deve ser executada em três dimensões: a) a institucional-legal: por meio da qual se modificam as leis e se criam ou modificam instituições; b) a cultura: baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; assim, seria necessário sepultar o

¹¹PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma Gerencial de 1995**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>. Acesso em 06/08/2016.

patrimonialismo, o qual hoje presente sob a forma de clientelismo ou de fisiologismo; c) a da co-gestão: pôr em prática as novas ideias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, mais bem controlado e de melhor qualidade. Ele entende que o êxito da reforma também depende da capacidade de cobrança dos cidadãos. A cultura política no Brasil sempre foi mais autoritária do que democrática (BRESSER PEREIRA, 1998).

4 Administração Pública no caminho da sustentabilidade ambiental

Entretanto, diante dos inúmeros mecanismos para desenvolver a máquina pública, raro é o dia que, ao ligar algum meio de comunicação, não haja notícia de indícios ou atos que configuram improbidade administrativa, danos ao erário, fraude, e descumprimento de meios viáveis economicamente ante as circunstâncias globais ambientais.

Como forma de controle e eficiência da administração pública, surge a importância da mesma inserir-se e inserir a prestação de seus serviços, bem como as suas atividades, nas dimensões de sustentabilidade, ratificando, assim o compromisso assumido mundialmente.

Sustentabilidade é um termo nascido na biologia, mais propriamente na ecologia, que sugere uma capacidade da natureza de auto sustentação, uma espécie de auto renovação dos sistemas naturais. Por vezes, tal termo instila uma identidade com os termos “desenvolvimento sustentável”, embora, o conceito deste englobe o conceito do primeiro, não se deve confundir-los.

A sustentabilidade tende a pontuar os equilíbrios dos vários ecossistemas. Conforme traz Boff, sustentabilidade é tudo que se faz para que um ecossistema não vá à falência. Isso implica em a Terra e os biomas terem condições para se conservar e para prosperar, fortalecer e coevoluir (BOFF, 2015) , o meio ambiente sofre alterações a todo o momento é um sistema dinâmico:

A sustentabilidade significa que no processo evolucionário e na dinâmica da natureza vigoram interdependências, redes de relações inclusivas, mutualidades e lógicas de cooperação que permitem que todos os seres

convivam, co-evoluam e se ajudem mutuamente para manterem-se vivos e garantir a biodiversidade.¹²

Contudo, interessa o conceito de sustentabilidade para o entendimento do que se persegue, ou seja, o desenvolvimento sustentável. Em 1987, o relatório de Brundtland¹³ – Nosso Futuro Comum anunciou o conceito de desenvolvimento sustentável como sendo aquele que atende as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem a suas necessidades e aspirações.

Nessa vertente sustentável, uma das mais recentes inovações da Administração Pública é o programa Agenda Ambiental na Administração Pública – A3P, projeto do Ministério do Meio Ambiente o qual tem como objetivo estimular os órgãos públicos a implantarem práticas sustentáveis:

O Programa A3P se destina aos órgãos públicos das três instâncias: federal, estadual e municipal; e aos três poderes da República: executivo, legislativo e judiciário. É uma agenda voluntária – não existe norma impondo e tampouco sanção para quem não segue as suas diretrizes. Mas a adesão ao Programa é cada vez maior por dois motivos:

1. Adotar uma agenda ambiental no órgão é uma exigência dos tempos modernos, quando a população do planeta se vê diante de uma crise provocada pelas mudanças climáticas e o aquecimento global. O que fazer para evitar que a catástrofe anunciada seja maior ainda? Usar de forma racional os recursos naturais.
2. A sociedade exige da administração pública a implementação de práticas que tenham como princípio a sustentabilidade do planeta, que são as diretrizes da A3P.

O programa A3P trabalha com seis eixos fundamentais para a sua constância e procedimento, quais sejam: uso de recursos naturais, qualidade no ambiente de trabalho, sensibilização dos servidores para a sustentabilidade, compras sustentáveis e gestão de resíduos sólidos.

Conforme traz o Ministério do Meio Ambiente do Brasil, o programa A3P ou Agenda Ambiental na Administração pública, para ser implantado, demanda

¹² MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Caderno de debate: Agenda 21 e sustentabilidade: Ética e sustentabilidade** Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/CademodeDebates10.pdf. Acesso em: 20 de outubro de 2017, p.5-6.

¹³ Disponível em: <https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2018.

comprometimento institucional, coletivo e individual, devendo, ainda, atender cinco passos importantes: criar a comissão gestora da A3P¹⁴, elaborar diagnóstico¹⁵, elaborar o plano de gestão socioambiental (PGS)¹⁶, mobilizar e sensibilizar¹⁷ e avaliação e monitoramento¹⁸

¹⁴ A Comissão ficará encarregada de sensibilizar os gestores sobre a importância da implementação do programa e deverá planejar, executar e monitorar as ações da agenda. Recomenda-se que a Comissão possua entre 5 e 10 membros, contemplando, sempre que possível, representantes de todas as áreas da instituição – medida fundamental para obtenção de apoio e participação coletiva. A Comissão deve ser institucionalizada por meio de instrumento legal pertinente, como Portaria ou Instrução Normativa. Para o caso de instituições de abrangência nacional, com representações em outras Unidades da Federação, ou órgão de abrangência estadual com representação municipal, sugere-se a criação de Subcomissões devidamente dispersas pelas unidades regionais. É fundamental que Comissões e Subcomissões mantenham mecanismos de comunicação, a fim de que sejam mantidas a unificação e transversalidade do programa.

¹⁵ Depois de formada a Comissão, é necessário que haja um levantamento de dados da situação socioambiental da instituição. Esse processo é imprescindível no direcionamento das medidas, pois estas serão adotadas de acordo com as necessidades diagnosticadas. O diagnóstico deve ser baseado nos Eixos da A3P, isto é: uso racional dos recursos naturais e bens públicos; gestão adequada dos resíduos gerados; qualidade de vida no ambiente de trabalho; sensibilização e capacitação dos servidores; contratações sustentáveis e construções sustentáveis. A Comissão Gestora será responsável pela elaboração do diagnóstico que deverá: Mapear os gastos da instituição com energia, água, materiais de escritório, entre outros; Revisar os programas já existentes de licitação, descarte de resíduos, capacitação, saúde e segurança do servidor, qualidade de vida no ambiente de trabalho, etc.; Avaliar os recursos físicos e financeiros disponíveis para a efetivação do programa; Promover a conscientização de todos os setores envolvidos acerca da importância da agenda para a instituição.

O diagnóstico deve ser realizado pela Comissão, que deverá promover, também, o diálogo entre gestores, servidores e terceirizados, no intuito de garantir a coletividade e sustentabilidade das ações adotadas.

¹⁶ Tomando o diagnóstico como base, é hora de definir as atividades e projetos prioritários para a implantação da A3P na instituição. O Plano de Gestão deve conter as ações, os objetivos e as metas, bem como os recursos físicos e financeiros necessários e disponíveis. O PGS também deve organizar um cronograma de execução coerente, adequando as ações às metas pré-estabelecidas, além de definir os indicadores para acompanhamento e aprimoramento das atividades, sempre de acordo com a realidade institucional previamente diagnosticada. Durante o desenvolvimento do Plano de Gestão, é importante envolver o maior número de colaboradores e setores possível.

No caso de entes federais, a elaboração do Plano de Gestão Socioambiental (PGS) deve coincidir com o Plano de Logística Sustentável (PLS)*, que pode ser usado alternativamente ao PGS da A3P.

¹⁷ Mobilização e sensibilização são processos contínuos que envolvem o desenvolvimento de competências institucionais e individuais, que deverão ser amparadas e encorajadas pela Comissão Gestora. Para execução esta etapa, a Comissão Gestora deverá desenvolver um Plano de Sensibilização que contenha as ações a serem implementadas, tais como campanhas, cursos, treinamentos, publicações de material educativo, entre outros; e também as estratégias de comunicação entre os diferentes setores (cartazes, adesivos, etc). A Comissão Gestora deve direcionar as ações de sensibilização e capacitação de modo a satisfazer as necessidades da instituição e também incentivar a adoção de uma postura socioambiental adequada por parte de todos os servidores e funcionários.

¹⁸ A Comissão Gestora deverá construir um sistema de avaliação pensado para verificar o desempenho das ações, identificar falhas e desenvolver novas abordagens para as atividades que não atingirem os resultados esperados: por isso é importante definir indicadores que mensurem os avanços alcançados. Os indicadores são ferramentas essenciais no processo de planejamento e monitoramento. Eles são fundamentais no fornecimento de informações em alto nível de especificidade, que aprimoram o conhecimento acerca da realidade da instituição e possibilitam a construção de subsídios que permitem a formulação de políticas públicas para as diferentes instâncias ligadas à gestão ambiental.

Nesse mesmo seguimento e para atualizar a Administração Pública e seus atos ante aos vários pactos mundiais dos quais o Brasil é signatário, tais como a Agenda 2030, surge a Proposta de Emenda Constitucional 153 de 2015¹⁹ (em fase de audiência pública), a qual propõe a modificação do artigo 225 para acrescentar, entre as incumbências do poder público, a promoção de práticas e a adoção de critérios de sustentabilidade em seus planos, programas, projetos e processos de trabalho.

Apresentada a justificativa da emenda, resta claro que o Estado não adota práticas sustentáveis, “[...] não é um bom exemplo de preocupação com o impacto ambiental de suas atividades e não adota práticas e critérios que mitiguem os danos ambientais que causa”²⁰, e ainda:

O poder público deve fomentar práticas sustentáveis no mercado, como o aumento na eficiência energética, o uso de energia renovável e a adoção de tecnologia “verde”. Ao incorporar padrões e critérios de sustentabilidade em seus planos, programas, projetos e processos de trabalho, os órgãos e entidades públicos ajudam a criar escala econômica que viabiliza avanços tecnológicos voltados a uma maior preocupação ambiental.²¹

Práticas sustentáveis se encaixam em uma administração proba e eficiente, quando se busca a preservação do meio ambiente natural desestimulando-se o desperdício, a compra inadequada de produtos e utensílios e, conseqüentemente, a dilapidação do dinheiro público. É de significativa importância que o Estado através da Administração Pública manifeste a preocupação com o meio ambiente, não só através do poder de polícia lhe conferido, mas em seus atos internos e gerenciais, dando assim, um efetivo exemplo para a sociedade.

Considerações finais

¹⁹ As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional: Art. 1º O § 1º do art. 225 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII: “Art. 225. § 1º ... VIII – promover práticas e adotar critérios de sustentabilidade, em seus planos, programas, projetos e processos de trabalho, bem como na aquisição de bens e contratação de serviços e obras.” (NR) Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3036048&disposition=inline>

²⁰ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3036048&disposition=inline>

²¹ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3036048&disposition=inline>

Por meio dos ensinamentos de Aristóteles e o conceito do estado de bem estar, o Estado deve atuar na busca da proteção e promoção do bem-estar social e econômico da população, fazendo uma boa administração baseada em políticas públicas sociais consistentes nos princípios norteadores da Administração Pública.

Percebe-se que ao longo dos anos, as reformas tentadas e efetivadas contribuíram muito para a evolução da Administração Pública. Contudo, os administrados precisam de uma administração simples, eficaz, proba e sustentável. A Administração Pública precisa recuperar a credibilidade, necessita de ações harmônicas e estruturantes, ajustes na economia, gastos conscientes e sustentáveis.

A gerência da Administração Pública está passando por uma crise institucional e existencial, com o passar dos dias há um aumento da descrença nas instituições públicas, políticas e sociais. No geral, a população vem manifestando, de várias formas, o desejo de mudanças na Administração Pública, tanto no âmbito federal, estadual e municipal.

Talvez a Proposta de Emenda Constitucional 153 seja um caminho para a atualização dos atos administrativos, desde que impere a ética e moralidade no serviço público, conceitos até então descreditados pela sociedade. Será necessário a transição por um período de crise extremamente evidente, para que assim, se possa encontrar soluções eficazes para os problemas no âmbito administrativo? A edição e publicação de novas leis, decretos e resoluções ajudam, porém, não possuem a efetiva capacidade para limitar atos e administrações pública ímprobos.

Cabe aqui, repetir as palavras de Pereira Bresser, o qual sustenta que a Administração Pública deve ser gerencial e construída sobre a Administração Pública burocrática, de modo a aproveitar os seus aspectos positivos e eliminar os negativos. A reforma da administração pública deve ser executava em três dimensões, institucional-legal, cultural e de co-gestão.

Portanto, acredita-se que a Administração Pública atual deve seguir no caminho da evolução. O Brasil, os Estados e os Municípios precisam mudar as convicções até então desconstruídas com os princípios que deveriam mover a máquina pública, a fim alcançar uma plataforma revestida de valores de legalidade, racionalidade, moralidade, eficiência, publicidade, impessoalidade e eficaz.

Bibliografia

ANDRADE, Paes; BONAVIDES, Paulo. **História Constitucional do Brasil**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

ARISTÓTELES. **Tópicos. Dos argumentos sofísticos. Metafísica: livro I e livro II. Ética a Nicômaco. Poética**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

BODEUS, Richard. **Aristóteles - A justiça e a cidade**. Edições Loyola, São Paulo, 2007.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade, o que é – o que não é**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1934**. Promulgada em 16 de julho de 1934.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Promulgada em 18 de setembro de 1946.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei Nº 8.429 de 02 de junho de 1992**.

BRASIL. **Presidência da República - Casa Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm.

COSTA, Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 6 ed. Forense, Rio de Janeiro, 2014.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

DE PLACIDO E SILVA. **Vocabulário Jurídico**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25 ed. São Paulo, Atlas, 2012.

IANNI, Octavio. CARDOSO, Fernando Henrique. **Homem e sociedade**. São Paulo, Biblioteca Universitária, 1973.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NAKASONE, Yasuhiro. **O objetivo da reforma administrativa**. Revista de Administração Pública. Volume 18, nº. 1, 1984. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/10627/9615>. Acesso em 25/07/2016.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PEREIRA, José Matias. **Curso de Administração Pública. Foco nas Instituições e Ações Governamentais.** São Paulo. 4ª ed. Atlas. 2014.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink. Tradução de Carolina Andrade. 2ª Ed., Rio de Janeiro: editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma Gerencial de 1995.** Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>. Acesso em 06/08/2016.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Da administração pública burocrática à gerencial.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz.Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do estado e administração pública gerencial.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV,1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle.** Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf. Acesso em 07/08/2016.

PEREIRA, José Matias. **Efeitos da Crise Mundial e Perspectivas de Expansão da Economia Brasileira.** APGS. Revista de Administração Pública e Gestão Social, v.4, 2012.

PORTAL DA CONSCIÊNCIA POLÍTICA. **Administração Pública.** Disponível em: <http://www.portalconscienciapolitica.com.br/administra%C3%A7%C3%A3o-publica/>. Acesso em 07/08/2016.

REVISTA MENSAL DE CULTURA POLÍTICA Nº 21. **A Teoria Marxista das Classes e da Luta de Classes.** Outubro de 1948. Disponível em: https://www.marxists.org/portugues/tematica/rev_prob/21/teoria.htm. Acesso em 07/08/2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.** Promulgada pela Assembleia Estadual Constituinte em 3 de outubro de 1989.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático de Direito e Accountability.** São Paulo: Saraiva, 2013.