

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

DENISE BITTENCOURT FREIDRICH

GIOVANI DA SILVA CORRALO

ROGÉRIO GESTA LEAL

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização

CONPEDI/UFMG/ FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Denise Bittencourt Freidrich, Giovani da Silva Corralo, Rogério Gesta Leal

– Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-142-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Administração pública.

I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 :

Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



Florianópolis – Santa Catarina – SC

www.conpedi.org.br

XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

Sem ter a pretensão de dizer algo desconhecido, o Direito Administrativo é uma área da ciência jurídica de grande conservadorismo. Tal assertiva justifica a relevância de construirmos um espaço de discussão e debate dos institutos jurídicos administrativos, haja vista a necessidade de passarem por uma releitura à luz de novos postulados e de novos paradigmas teóricos.

Sem sombra de dúvida, o grupo temático do CONPEDI denominado Direito Administrativo e Gestão Pública II oportunizou este espaço de discussão e de debate que giram em torno de temas jurídicos diretamente ligados ao interesse público e a valores sociais indissociáveis da dignidade da pessoa humana.

Em tal momento podemos refletir acerca da responsabilidade do Estado, bem como da responsabilidade dos advogados na condição de parecerista em procedimentos licitatórios. O tema da improbidade não poderia ter ficado de lado, como não ficou, especialmente no momento atual da história brasileira que, diariamente, notícias sobre corrupção são veiculadas nos espaços midiáticos. Por falar em corrupção, esta também teve um espaço privilegiado ao se discutir sobre possíveis efeitos da Lei Anticorrupção. Diretamente relacionado a ela, o dever de transparência e de informação do Estado, como forma de assegurar uma administração pública em conformidade com os princípios republicanos.

O ativismo judicial, que muitas vezes acaba fazendo as vezes da administração pública, ao assegurar determinado direito ao cidadão, e assim implementa, ou não (muitas discussões há sobre o tema) uma política pública, e tal situação assume impactos maiores se for no âmbito do espaço municipal, no qual a gestão dos recursos apresenta-se com maiores dificuldades que na esfera federal ou estadual, haja vista as atribuições que os municípios receberam do constituinte de 1988, sem, contudo, ter-lhes outorgado os devidos e necessários repasses financeiros. A escassez de recursos públicos também é deflagrada no pagamento dos precatórios, e aqui, mais uma vez, se revela uma postura do Poder Judiciário questionável, quando chamado a decidir da possibilidade de prorrogação dos prazos.

Notória e festejada transformação, passa a administração pública, ao não estar apenas vinculada a estrita legalidade de seus atos e decisões, mas deve sim guiar-se por valores

morais e éticos. Da mesma forma a procedimentalização da atividade administrativa, repleta de valores tais como o contraditório e a ampla defesa, a informalidade, entre tantos outros.

Esses e muitos outros temas estiveram na pauta dos debates que desenvolveram-se ao longo da apresentação dos trabalhos no XXIV Congresso do CONPEDI que ocorreu em Belo Horizonte e versou sobre o tema Direito e Política: da Vulnerabilidade à Sustentabilidade . Desejamos uma excelente leitura a todos!

Denise Bittencourt Friedrich

**A DIMENSÃO SOCIOPOLÍTICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NA GESTÃO PÚBLICA ADMINISTRATIVA
UMA ANÁLISE DA ADEQUAÇÃO CONSTITUCIONAL SOCIETAL**

LA DIMENSIONE SOCIOPOLITICA DELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E LA PARTECIPAZIONE DEL CITTADINO NELLA GESTIONE PUBBLICA AMMINISTRATIVA UN'ANALISI DELL'ADEGUAMENTO COSTITUZIONALE DEL MODELLO SOCIETAL

**Felipe de Almeida Campos
Joabe Silva Rosa**

Resumo

Com o presente artigo científico, busca-se analisar o modelo de gestão societal e o seu enquadramento na proposta constitucional administrativa. Tratar-se-á, portanto, de uma investigação de caráter exploratório-descritivo, com uma metodologia do tipo qualitativo. Com isso, serão analisados os principais movimentos históricos que marcaram os modelos administrativos adotados pelo Estado brasileiro, enfatizando, sobretudo, os modelos gerencial e societal. Nesse aspecto, o modelo de gestão societal, sob um viés participativo, tende a proporcionar uma desmonopolização da formulação e controle das políticas públicas por parte do Estado, assim como a inclusão da sociedade civil nas decisões de interesse público num espaço de maior transparência. Adota-se como referencial teórico as ideias propostas na obra *Por uma nova gestão pública* escrita por Ana Paula Paes de Paula e como referencial filosófico a *Teoria da Democracia Deliberativa-argumentativa*, de Jürgen Habermas. Pretende-se também demonstrar que a administração pública societal é a que melhor se encaixa no modelo constitucional brasileiro, vez que seus mecanismos de gestão propiciam maior participação popular, haja vista a criação de efetivos canais dialógicos como os exemplos atuais dos Fóruns Temáticos. Serão analisadas as plataformas de governo apresentadas nas últimas eleições presidenciais e para o governo do estado de Minas Gerais, a fim de demonstrar se o modelo societal, de fato, já se constituiu numa tendência de gestão, superando o modelo gerencial que, dentre suas limitações, não conseguiu criar canais efetivos de participação social no âmbito da Administração Pública.

Palavras-chave: Administração pública, Dimensão sociopolítica, Gestão social, Participação popular

Abstract/Resumen/Résumé

Con il presente articolo scientifico, cercasi di analizzare se il modello de gestione societal si inserisce e si fonda nella proposta costituzionale amministrativa. Sarà discussa, recanti, una ricerca esplorativa e descrittiva con una metodologia qualitativa. Così, saranno analizzati i principali movimenti storici che hanno segnato i modelli amministrativi adottati dallo Stato brasiliano, enfatizzando, soprattutto, i modelli dirigenti e societari. In questo aspetto, i modelli

di gestione societal, sotto un approccio partecipativo, ha proporzionato una liberazione della formulazione e controllo delle politiche pubbliche da parte dello Stato, così come l'inclusione della società civile nelle decisioni di interesse pubblico nello spazio di maggior trasparenza. Viene adottata come riferimento teorico delle idee proposte nel libro *Por uma nova gestão pública*, scritto da Ana Paula Paes de Paula e come quadro filosofico la democrazia deliberativa Teoria-argomentativo, Jürgen Habermas. Si pretende anche dimostrare che l'amministrazione pubblica societal è quella che meglio si incastra nel modello costituzionale brasiliano, una volta che i suoi meccanismi di gestione proporzionano maggior partecipazione popolare, vista la creazione di effettivi canali dialogici come gli esempi attuali dei Forum Tematici. Saranno analizzate le piattaforme di governo presentate nelle ultime elezioni presidenziali e per il governo dello stato di Minas Gerais, affinché si dimostri se il modello societal, di fatto, si è già costituito in una tendenza di gestione, superando il modello dirigente che, tra le sue limitazioni, non è riuscito a creare canali effettivi di partecipazione sociale nell'ambito dell'Amministrazione Pubblica.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Amministrazione pubblica, Dimensione sociopolitica, Gestione sociale, Partecipazione popolare

1 INTRODUÇÃO

A análise das marcantes Reformas Administrativas que ocorreram no Brasil perpassa também pela análise do próprio desenvolvimento histórico e político, sobretudo do século XX, pelo qual passou o país.

Como ponto de partida para se chegar ao modelo societal de gestão, com a busca de canais efetivos de participação social e superação de uma pseudoparticipação de modelos de gestão anteriores, pode-se destacar três momentos históricos marcantes nos rumos administrativos nacional, quais sejam: a reforma administrativa do período compreendido entre 1936-1945 (Era Vargas), classificada como burocrática; a reforma ocorrida no período militar proporcionada pelo Decreto-Lei n. 200 de 1967 e a reforma de 1998, proporcionada pela Emenda Constitucional números 19 e 20, sob o enfoque gerencial.

Em verdade, os três modelos acima identificados não conseguiram desenvolver um sistema de coparticipação efetivo do cidadão na administração. A reforma da Era Vargas, idealizada à luz da doutrina Weberiana – marcada pela hierarquização e racionalidade da autoridade - foi responsável pela criação do chamado Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, órgão incumbido de diversas tarefas administrativas e fiscalizatórias da reforma que, muito embora tenha sido o marco do surgimento da administração pública burocrática, em contraposição ao modelo patrimonialista anterior, apresentou uma ideologia centralizadora com forte concentração de poder das atividades administrativas da época.

É que há, nesse período, um “choque” de modelos de gestão, haja vista que anteriormente à Reforma da Era Vargas predominava um modelo de administração patrimonialista marcante na monarquia absolutista da época. Dessa forma, opera-se a saída de um modelo marcado por seu caráter oligárquico, típico do regime monárquico, caracterizado notadamente por forte presença de nepotismo e empreguismo na administração para um modelo burocrático que se apresentava a uma, revestido dos preceitos de bem-estar social e, duas, se amoldava às exigências do capitalismo, à época, já que para esse o seu melhor desenvolvimento era essencial a separação do Estado e mercado¹.

Pelo Decreto-Lei n. 200 de 1967 tem-se a primeira tentativa de reforma gerencial no Brasil. Inaugura-se, a partir de então, uma nova perspectiva administrativa com forte tendência descentralizadora, buscando maior eficiência.

¹Conforme nos ensina Maria Tereza Fonseca Dias, a Reforma Administrativa na Era de Vargas (1930-1945) “é considerada a primeira reforma administrativa brasileira e normalmente é conhecida como “Reforma do DASP”. (DIAS, 2003, p. 173).

O terceiro marco reformista, considerado aquele proporcionado pela Emenda Constitucional n.19 de 1998, sob a égide do Estado Democrático de Direito², busca implantar no Brasil o modelo de administração gerencial, caracterizado, em rasteiras linhas, como um modelo de maior transparência no desempenho da gestão, aplicação de práticas de gestão desenvolvidas pelo setor privado e prestação de serviço público tendo o particular como uma espécie de cliente. Nessa reforma pode-se destacar, por exemplo, a retirada do texto constitucional da exigência do regime jurídico único dos servidores³, ou seja, o regime estatutário poderia existir juntamente com o regime contratual e incluído, como um dos princípios do artigo 37 da Constituição da República de 1988, a eficiência⁴.

No entanto, não se priorizou, tampouco se proporcionou, nos períodos de reformas a participação ativa do particular/cidadão nos processos decisórios da Administração Pública.

Portanto, entende-se que o modelo gerencial não se amoldou às exigências do constituinte quando buscou tratar da intervenção, controle e participação do cidadão perante a administração na tomada de decisões. Com isso propõe-se o modelo societal, segundo o qual as organizações administrativas encontram-se guiadas por um processo de maior garantia de participação do particular nos processos decisórios.

Para demonstrar a adoção do modelo societal, serão feitas incursões nas previsões constitucionais de garantia de participação do cidadão na tomada de decisões demonstrando a compatibilidade desse modelo de gestão com o Estado Democrático de Direito.

²Segundo Bernardo Gonçalves Fernandes, “o chamado Estado Democrático de Direito é também nominado pelos autores de tradição alemã como Estado Constitucional, uma vez que as aquisições históricas deixaram claro que não é submissão ao Direito que justificaria a limitação quer do próprio Estado quer dos Governantes, mas necessariamente uma subjugação total à Constituição. Para muitos autores, o Estado Democrático de Direito seria a união de dois princípios fundamentais, o Estado de Direito e o Estado Democrático. Todavia, mais que uma junção, o produto desses dois princípios acaba por formalizar e revela-se como um conceito novo que, mais que adicionar um no outro, equivale à afirmação de um novo paradigma de Estado e de Direito. Na realidade, o Estado Democrático de Direito é muito mais que um princípio, configurando-se em verdadeiro paradigma – isto é, pano de fundo de silêncio – que compõe e dota de sentido as práticas jurídicas contemporâneas. Vem representando, principalmente, uma vertente distinta dos paradigmas anteriores do Estado Liberal e do Estado Social. Aqui a concepção de direito não se limita a um mero formalismo como no primeiro paradigma, nem descamba para uma materialização totalizante como no segundo. A perspectiva assumida pelo direito caminha para a procedimentalização, e por isso mesmo, a ideia de democracia não é ideal, mas configurando-se pela existência de procedimentos ao longo de todo o processo decisório estatal, permitindo e sendo poroso à participação dos atingidos, ou seja da sociedade.” (FERNANDES, 2013, p. 288).

³Sobre o assunto, Maria Sylvania Zanella Di Pietro observa que: “Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADIn 2.135/DF, decidiu, em sessão plenária do dia 2-8-07, suspender a vigência do artigo 39, *caput*, da Constituição Federal, em sua redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98. Em decorrência dessa decisão, volta a aplicar-se a redação original do artigo 39, que exige regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas. (DI PIETRO, 2015, p. 668, a).

⁴Segundo Maria Sylvania Zanella Di Pietro, “o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”. (DI PIETRO, 2015, p. 117, b).

No mesmo caminho, analisaremos os planos de governo apresentados na última eleição ocorrida no Brasil, no ano de 2014, com destaque para as propostas da candidata eleita Dilma Rousseff, e do candidato Aécio Neves, além dos dois principais candidatos ao governo de Minas Gerais, Fernando Pimentel e Pimenta da Veiga, buscando analisar se as suas propostas contemplavam os marcos desse novo modelo de gestão societal que aqui se apresenta.

2 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA-ARGUMENTATIVA DE JURGEN HABERMAS

Habermas oferecerá um importante substrato para o tema que se busca debater neste artigo científico, qual seja, o poder comunicativo que surge como uma terceira via construída a partir das tradições Liberal e Parlamentarista.

Esse poder comunicativo e sua teoria deliberativa surgem como uma terceira via construída a partir das tradições Liberal e Parlamentarista. Nessa terceira via Habermas procura desenvolver procedimentos que, ao contrário dos modelos políticos anteriores, quando atendidos tornam democrática a decisão, num quadro de racionalidade dos resultados obtidos.

Essa proposta rompe, portanto, com a tradição liberal em que se tem presentes garantias individuais e fraca influência estatal no projeto de vida do cidadão e mercado, isto é, tem o Estado a incumbência de reger assuntos estritamente públicos de organização interna, garantindo ao cidadão a sua liberdade, além disso, essa concepção considera legítima a decisão apoiando-se, sobretudo, na eficiência de seu resultado, sem se importar com a racionalidade de sua fundamentação; no mesmo caminho, Habermas contrapõe-se à concepção republicana, desprovida de normatividade, vez que baseada em valores éticos.

A esse respeito, vejamos:

A democracia deliberativa de Habermas ganha seus contornos quando a diferenciamos do modelo de democracia nos termos do Estado de direito liberal dos acordos de interesses privados de uma população despolitizada governada por uma classe política, por um lado, e do modelo civil-republicano de auto-organização política dos cidadãos ativos e politizados, por outro lado. A democracia deliberativa defende pretensões normativas mais fortes do que a liberal, mas mais fracas do que a estratégia civil-republicana, que toma essa por uma exigência excessivamente rousseauiana para os cidadãos. Do modelo nos termos do Estado de direito liberal, ela adota a institucionalização de base constitucional do processo de decisão, que não deve depender do fato de os cidadãos serem suficientemente ativos ou coletivamente capazes da ação. Do modelo civil-republicano, é adotada uma orientação mais intensa para os processos reais de formação de opinião de da vontade numa esfera pública que debate. (REESE-SHAFFER, 2009, p. 93).

Conjugando os preceitos liberais e republicanos, Habermas propõe o acréscimo de um terceiro eixo denominado “sociedade civil” (REESE-SHAFFER, 2009) e, assim, é formado seu modelo de Estado com três eixos, quais sejam: Estado (influência republicana), mercado (influência liberal) e sociedade civil, podendo ser vista aqui como o aspecto solidário da formação do Estado. Com isso Habermas busca atingir uma sociedade construída por seus cidadãos numa espécie de rede interligada de comunicação, sem coação e violência, onde impere a força do melhor argumento. E onde se dará essa comunicação no ambiente Estado-mercado-sociedade civil? Em fóruns de debate e negociação.

Neste contexto, Habermas propõe um procedimento em dois canais comunicativos, dividindo entre eles uma esfera pública informal e outra formalmente organizada. A primeira se faz presente pelas associações, determinados grupos de interesse, instituições religiosas, culturais, entre outras e, na segunda esfera, tem-se, por exemplo, o parlamento.

É por meio desses canais que se desenvolverão, portanto, os procedimentos comunicativos, de modo institucionalizado.

A partir daí tem-se a política deliberativa, institucionalizada, com vistas a legitimar politicamente a opinião e a vontade dos cidadãos. Nessa perspectiva, Habermas tem como foco o modo pelo qual o cidadão participará e decidirá, de modo racional, no espaço democrático.

Afasta-se, portanto, decisões com conteúdo meramente ético, padronizado ou resultante da representação pelo voto. É que a ausência de participação cidadã ativa no debate político e de mecanismos efetivos de influência na tomada de decisões contraria os resultados racionais propostos por Habermas, por não refletirem uma política deliberativa de modo amplo. Busca-se superar, portanto, os eixos pseudoparticipativos que asseguram a participação de uma pequena margem de interessados ou, em outros casos, ampliam essa participação, mas o resultado apenas reflete a imposição da decisão por vontade da maioria, sem um espaço discursivo amplo.

Em Habermas, a participação deliberativa deve se dar em sua máxima amplitude, por meio do discurso e argumentação, ou seja, para se considerar o processo democrático legítimo ele deve se dar por meio “dos procedimentos e dos pressupostos comunicativos da formação democrática da vontade e da opinião que, por sua vez, funcionam como canais para a racionalização discursiva das decisões do governo e da administração” (FARIA, 2000, p. 49).

Assim, a democracia será o resultado da relação e ligação entre o princípio do discurso e a sua institucionalização, posto que a comunicação – orientadora dos objetivos pretendidos - não é capaz, por si só, de construir o procedimento para se alcançar esses

objetivos. Portanto, a democracia se faz, no caso, com a soma de eixos deliberativos num contexto institucionalizado (procedimentalização) resultando em decisões racionalmente construídas sob a perspectiva do melhor argumento.

Esclarecedoras, sobre a temática em análise, as lições de Sérgio Murilo Rodrigues:

Podemos visualizar o modelo democrático habermasiano imaginando um centro onde se concentraria o poder administrativo composto pelo Executivo, Judiciário, Legislativo, Partidos políticos, Aparato de segurança e de saúde e etc. Em torno desse “centro” teríamos uma periferia onde se espalhariam os diversos grupos sociais que, de fato, compõem a sociedade. Por exemplo, Associações, Clubes, Sindicatos, Igrejas, Intelectuais e etc. Podemos imaginar até mesmo um único indivíduo que queira defender as suas próprias idéias. O importante é que a “periferia” esteja interligada por uma malha comunicativa, de forma que possa haver um livre intercâmbio de idéias e discursos entre os grupos, que possa haver entre eles discussões racionais onde prevaleça o melhor argumento. Entre a “periferia” e o “centro” haveria canais comunicativos para discursos racionais, de forma que pudesse haver uma vinculação entre as legítimas deliberações obtidas na “periferia” e as ações efetivas do “centro”. Seriam consideradas legítimas as deliberações que fossem racionais e que pudessem ser argumentativamente defendidas em público (perante todos os grupos afetados – validade universal). Os procedimentos democráticos e discursivos seriam responsáveis pela estruturação dos processos de formação racional da vontade e da opinião na esfera pública com a finalidade de solucionar solidariamente as questões práticas. (RODRIGES, 2012, p.xxx)

Portanto, na perspectiva deliberativa Habermasiana, a discursividade e a sua institucionalização ganham especial relevo para a busca de uma racionalidade decisória, a luz de um contexto democrático argumentativo.

3 O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL – TENTATIVA DE REFORMA BRASILEIRA

A visão gerencial, no Brasil, já dava indícios de aplicação pela Reforma Administrativa de 1938, com a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), criado pelo Decreto-Lei n. 579/1938.

Vejam os artigos 2º do referido Decreto-Lei n.579/1938⁵:

Art.2º Compete ao D. A. S. P.:

a) o estado pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público. (BRASIL, 1938)

⁵ Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/outros/linha-do-tempo/Decreto_Lei_579_de_30_de_julho_de_1938.pdf>. Acesso em: 04 ago.2015.

Interessante notar que nessa primeira reforma os termos “economia” e “eficiência” já se tornaram uma espécie de marco a ser seguido pela Administração Pública, muito embora os pressupostos citados não tenham se mostrados efetivos no decorrer dos anos e a reforma conhecida como burocrática acabou se caracterizando como um sistema lento e pouco produtivo, sobretudo no que se refere ao atendimento e prestação de serviços ao cidadão.

Contudo, embora ainda nascente a ideia gerencial, Bresser-Pereira ensina que o Decreto-Lei n. 200 de 1967 foi a primeira tentativa de reforma gerencial no Brasil, vejamos:

A reforma iniciada pelo Decreto-lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Colocou-se toda a ênfase na descentralização, mediante a autonomia indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 244).

Por meio do Decreto-lei n. 200 as atividades da Administração Federal passaram a obedecer 5 (cinco) princípios fundamentais, sendo eles o planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Destaque-se que foi prevista a figura da descentralização no artigo 10 do citado Decreto-Lei⁶, cuidando ainda o referido Decreto-lei de contemplar expressamente as pessoas jurídicas da Administração Pública Indireta, definindo-as no que se refere à aquisição de personalidade jurídica, autonomia e, sobretudo, suas funções.

Não obstante às mudanças promovidas pela reforma de 1967, esta se mostrou inapta a promover a almejada eficiência, posto que se caracterizou pelo excesso de burocracia na relação entre administração e particular.

Além dessa burocrática relação, manteve-se, assim como em 1937, as práticas patrimonialistas, sobretudo pelo uso de contratação de empregados públicos sem concurso público, na Administração Pública Indireta.

Como resultante desses acontecimentos, inicia-se no Brasil um forte movimento a fim de combater a desburocratização da Administração Pública no fim da década de 1970, com destaque para o então Programa Nacional de Desburocratização do Governo, instituído pelo Presidente João Figueiredo, em 18 de julho de 1979 pelo Decreto n. 83.740⁷.

⁶Decreto-Lei n. 200/67: Artigo 10 - a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

⁷Publicado no DOU no dia 18.07.79, instituiu o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências.

O referido programa buscava tornar mais dinâmico e simples o funcionamento da Administração Pública e, com destaque, seu objetivo era intensificar a execução dos trabalhos da Reforma operada pelo Decreto-lei n. 200/67.

No título XIII o Decreto-lei n. 200/67 previa, em seu artigo 146, que a sua reforma seria feita por etapas de acordo com as providências que fossem necessárias às execuções de seus fins, tais como promover o levantamento das leis ajustando-as ao Decreto em comento; reorganização e reestruturação, entre outros atos, de modo progressivo de acordo com o avanço da reforma.

Interessante que o Decreto n. 83.740 traz como um dos seus objetivos exatamente intensificar os objetivos que ficaram expostos no título XIII do Decreto-lei n. 200/67, hipótese que leva à conclusão de que a reforma de 1967 não cumpriu o fim almejado e se operou de modo parcial, contribuindo mais para a elevação da burocracia e do patrimonialismo do que, efetivamente, para uma prestação do serviço público eficiente.

Além de buscar a desburocratização da Administração Pública Federal, com medidas tendentes a reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário, abreviar a solução dos casos por meio de descentralização das decisões, reforçar a fiscalização com o fim de coibir fraudes, desvios e abusos e favorecimento do sistema de livre empresa, o Programa Nacional de Desburocratização tinha como um dos seus objetivos controlar o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, o que demonstrava a preocupação com a contenção das práticas de abuso no uso da Administração Indireta.

Passados os anos e após a democratização do Brasil em 1988, inicia-se um movimento em busca de uma reforma gerencial para o Estado brasileiro, com objetivo de contribuir para o melhor funcionamento do mercado (bom considerar que a economia já se encontrava sob o viés globalizado, superando as fronteiras locais), consideração do cidadão como um cliente dos serviços públicos, profissionalização da Administração, transparência, controle dos resultados e a adoção de práticas originadas no setor privado.

Sobre o gerencialismo, destaca Ana Paula Paes de Paula:

No Brasil, esse movimento ganhou força nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal que, segundo nossa análise, se baseou na articulação das seguintes estratégias: a estratégia de desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. (PAULA, 2005, p. 134).

Com a vitória do PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira – e eleição do então Presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC -, em 1994, foi criado o MARE -

Ministério da Administração e Reforma do Estado e indicado para a sua condução o Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, fortemente influenciado pelas teorias gerencialistas.

Com isso, pode-se dizer que o marco inicial da gestão gerencial se dá um ano após as eleições presidenciais, em 1995, e possui dois pontos fundamentais no seu eixo reformista: a publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado e a Emenda Constitucional 19 de 1998.

Nos cadernos do Plano Diretor do MARE, pode-se destacar interessante trecho que resume bem a busca do gerencialismo em sua reforma⁸:

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. Contrapõe-se à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada. (BRESSER-PEREIRA, 2015, p. xxx)

Assim, tem-se uma gestão pública centrada no profissionalismo e no uso de práticas de gestão utilizadas no setor privado.

Bresser-Pereira ainda em seu Plano Diretor apresenta o Estado dividido em quatro setores: Núcleo Estratégico, Atividades Exclusivas, Serviços Não Exclusivos e Produção de Bens e Serviços para o Mercado. A cada setor é atribuída uma função típica, bem definida, com destaque, nesta divisão, para as atividades exclusivas do Estado, como o setor responsável por prestar serviços que só o Estado pode realizar e as atividades não exclusivas, onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas.⁹

A Emenda Constitucional n. 19 de 1998, outro marco do gerencialismo no Brasil, trouxe diversas alterações no sistema administrativo. Embora tenha sido ampla a reforma e diversas alterações, considerando que o presente trabalho não tem como objetivo precípuo a análise de todas as alterações promovidas pela reforma, passa-se apenas a tratar de pontos centrais que guardam relação com a proposta atual do trabalho¹⁰.

Dentre os pontos destacáveis da Reforma, o tempo para a estabilidade dos funcionários públicos foi alterado, passando-se a exigir três anos para sua aquisição¹¹.

⁸Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

⁹Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 06 ago.2015.

¹⁰Para uma melhor compreensão da Emenda Constitucional n.19, recomenda-se a leitura da obra: MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

¹¹Constituição Federal de 1988: Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. Redação dada pela EC n. 19/98.

Com isso, a estabilidade passou a ser prerrogativa inerente aos servidores de cargo efetivo na Administração Pública. Além disso, o servidor passou a ser submetido à avaliação periódica de desempenho.

Sobre a perda do cargo, inovou a EC 19 ao abrir a possibilidade da perda do cargo nos casos de contenção e excesso de despesas (lembrando que isso somente deverá ocorrer após a redução de 20% (vinte por cento) dos cargos em comissão, confiança e servidores não estáveis), e mau rendimento, ou insuficiência, do servidor no desempenho de suas funções. Tratou também a EC 19 do teto do pagamento das remunerações dos servidores públicos, limitado aos subsídios que recebem os Ministros do Supremo Tribunal Federal.

A EC 98 ainda trouxe novos institutos ao sistema constitucional, como foi a descentralização dos serviços públicos por meio de convênios de transferência entre os entes federados, vejamos:

Art. 241 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1998).

Merecem destaque também as Leis n. 9649/98¹² e 9637/98¹³, aquela responsável por dispor sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e esta disciplinando a qualificação de organizações sociais à pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com atividades voltadas para o ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação ao meio ambiente, cultura, saúde, atendidas as exigências previstas na referida Lei.

4 O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO SOCIETAL

Segundo Ana Paula Paes de Paula:

A origem da vertente da qual deriva a administração pública societal está ligada à tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas nos país. Após o golpe de 1964, essas mobilizações retornaram na década de 1970, período no qual a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), inspirada pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular. (PAULA, 2005, p. 187).

Essas diversas mobilizações da sociedade civil, somadas aos seus novos anseios no sentido de romper com uma Administração Pública centralizadora, fazem como que surjam

¹²Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 02 ago. 2015.

¹³Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm>. Acesso em: 02 ago. 2015.

cobranças em busca de um controle social sobre as ações do Estado. Com isso, passou-se, no Brasil, a ser pensados diversos modelos de gestão e essa nova forma de pensar orientou os atores da Constituinte numa construção democrática na relação entre o Estado e o cidadão.

Com isso, o modelo de administração societal passa a redirecionar o pensamento administrativo, antes baseado no que se denominou eficiência administrativa, com separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas, como se viu no tópico anterior, para um papel de participação efetiva social na construção do espaço político, com a discussão sobre canais de participação popular.

O desafio, portanto, está no desenvolvimento de organizações administrativas aptas a absorverem a participação do cidadão e, diga-se, concretizar seus interesses, vez que a abertura de canais sociais sem autonomia, ou seja, a mera disponibilidade de meios não é suficiente para alcançar a participação constitucional que se almeja.

Não bastam meros instrumentos ou meios, é preciso dar autonomia à sociedade para que se chegue ao resultado esperado, qual seja, o atendimento do interesse público.

Assim, toda a tecnocracia e monopólio decisório da administração passam por uma redefinição por meio de canais participativos, tornando a sociedade verdadeira partícipe na construção das decisões de seu interesse.

Vê-se, a partir daí, que o cidadão, por meio de canais de participação, decide o seu destino, seja como morador de uma simples comunidade, do município ou do estado a que pertence. Ora, o cidadão consumidor, contribuinte, usuário do serviço público, trabalhador, eleitor, todos, indistintamente, devem dispor de meios de comunicação aptos a se dirigir à administração e construir ações políticas participativas. É a administração construindo e desenvolvendo suas atividades junta dos reais afetados, contrariando a distância que havia entre a sociedade e seus representantes e administradores públicos.

Obviamente que não pretendeu o constituinte, ao criar instrumento de participação, simplesmente dar ouvidos à sociedade. É preciso dar eficácia à fala popular, desafio esse que não foi alcançado pelas gestões anteriores.

5 A ADMINISTRAÇÃO SOCIETAL E SUA ADEQUAÇÃO AO MODELO CONSTITUCIONAL DE 1988

Em diversas passagem do texto constitucional pode ser vista a preocupação do constituinte em implementar uma relação dialógica e harmônica entre a sociedade e o Estado.

No preâmbulo da Constituição, embora desprovido de caráter normativo¹⁴, o constituinte dá sinais de que o programa para uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, sob o paradigma do Estado Democrático, passa pelo exercício dos direitos sociais e individuais, dentre outros, com destaque, para o bem-estar e o desenvolvimento. Nesse caminho, só se pretende uma sociedade livre rumo ao desenvolvimento e ao seu bem-estar quando se tem um canal democratizado de diálogo com o Estado; canal este que absorva as demandas, os anseios e os rumos que deve seguir a sociedade, opinando e guiando as políticas públicas das quais será atingida.

Essa construção coparticipativa pode ser vista em importantes passagens da Constituição da República, como nos artigos 187, caput¹⁵, 194¹⁶, inciso VII, 198, inciso III¹⁷, 216-A, §1º, inciso X¹⁸, todos garantindo a gestão deliberativa e participativa, elementos que se adéquam à proposta de gestão societal.

A tendência participativa e de criação e desenvolvimento de mecanismos de diálogo entre o cidadão e a administração pode ser vista também pelas plataformas de governo propostas nas últimas eleições presidenciais e na disputa eleitoral no estado de Minas Gerais.

Buscando apontar o tema, foram analisados os programas de governo dos dois principais candidatos à Presidência da República, quais sejam: Dilma Rousseff, candidata pelo Partido dos Trabalhadores – PT e Aécio Neves, candidato pelo Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, bem como dois dos principais candidatos ao Governo de Minas Gerais: Fernando Pimentel - PT e Pimenta da Veiga - PSDB.

Nas três plataformas poderão ser vistas propostas de criação e desenvolvimento de instrumentos de participação social na Administração Pública, fator que reforça a superação de uma gestão centralizada ou monopolizada sobre as decisões e ações políticas. Ainda, há

¹⁴Consulte a esse respeito: FERNANDES, Bernardo Gonçalves; PEDRO, Flávio Quinaud. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

¹⁵Constituição Federal de 1988: Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

¹⁶Constituição Federal de 1988: Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

¹⁷Constituição Federal de 1988: Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: III - participação da comunidade.

¹⁸Constituição Federal de 1988: Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social.

uma superação do conceito de mera disponibilidade de mecanismos participativos, como ocorreu durante o pensamento gerencial.

Procura-se, ao revés, implementar – de fato - instrumentos garantidos de participação e também dotados de autonomia, a fim de que a sociedade seja efetivamente ouvida e atendida em suas necessidades.

Nesse propósito, o candidato Aécio Neves indica os seguintes pontos em seu programa de Governo elaborado para as eleições¹⁹ ocorridas no Brasil em 2014, para uma participação cidadã, vejamos:

II.XI. PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

O Governo Federal deve estimular o debate e a busca de consensos por meio da participação social de grupos, coletivos, organizações não-governamentais, movimentos sociais e populares. Não se pode buscar as soluções para os graves problemas nacionais sem escutar aqueles que tem a efetiva vivência destes em seu dia-a-dia e quem trabalha para resolvê-los. A participação do cidadão também se manifesta por meio dos Conselhos Nacionais de políticas públicas, que devem ser prestigiados e fortalecidos.

DIRETRIZES:

1. Realização de diálogos nacionais a partir de agenda de prioridades sociais, econômicas e comunitárias.
2. Reconhecimento de que a participação cidadã e a escuta social não devem se restringir a espaços formais e institucionalizados.
3. Abertura de canais para o diálogo com o cidadão que queria interagir com o Poder Público.
4. Formação de servidores públicos especialistas em diálogo com a sociedade.
5. Realização do Mapa Anual de Participação Social Brasileira.
6. Instituição do comitê de ideias criativas para receber sugestões da sociedade.
7. Garantia de agendas descentralizadas para as autoridades federais em todo o território nacional, reconhecendo o sentido de urgência da ação social.
8. Priorização do sentido de memória social e coletiva na discussão dos problemas nacionais.
9. Fortalecimento das conferências nacionais de políticas públicas.
10. Garantia de apoio técnico ao funcionamento dos Conselhos Nacionais, de modo a aprimorar a qualidade de sua atuação.
11. Respeito ao calendário das conferências nacionais.
12. Instituição do fórum de articulação dos Conselhos Nacionais de políticas públicas para facilitar e construir sinergias. (BRASIL, 2015, a).

Pela análise, percebe-se que a proposta visa a superação da participação popular por meros espaços formais e institucionalizados, ou seja, deve o Estado propiciar ao cidadão a discussão das ações também no espaço onde se busca a realização daquela ação. Pretende o programa, portanto, uma aproximação maior entre o cidadão e a administração, fora de um espaço interno e formalista, insusceptíveis à ampla fala dos participantes.

Outros pontos interessantes são a criação do “Mapa Anual de Participação Social Brasileira”, e a instituição do Comitê de ideias criativas para receber sugestões da sociedade.

¹⁹Disponível em: <<http://divulgaand2014.tse.jus.br>>. Acesso em: 29 jul.2015.

Como se vê, a busca é a abertura e desenvolvimento de canais mais efetivos de participação e a superação de um conceito burocrático e centralizador de gestões passadas.

O programa de Dilma Rousseff, candidata eleita pelo PT²⁰, com destaque, trouxe em seu programa de governo as seguintes diretrizes:

Além das medidas que serão tomadas de aprofundamento da democracia, soma-se o Sistema Nacional de Participação Popular, que terá a função de consolidar as formas de participação colocadas em prática nos governos Lula e Dilma e institucionalizá-las. A proposta é transformar a participação popular em uma cultura de gestão e as novas tecnologias permitem ampliar e estimular o debate da população. As instâncias de participação não são conflitantes com as atribuições do Poder Legislativo. Elas são espaços de debate que não interferem com nenhuma das atribuições institucionais dos poderes da República. São importantes porque o Brasil precisa sempre de mais, e nunca de menos democracia. (BRASIL, 2015, b)

Vê-se, assim como na proposta apresentada pelo candidato Aécio Neves, que o desenvolvimento da participação popular é uma das diretrizes da candidata eleita, Dilma Rousseff, fatores que demonstram que a administração societal tem se mostrado presente nas metas de gestão atual, vez que possui maior dimensão sociopolítica com inclusão do cidadão nas decisões.

No plano das propostas e diretrizes para o programa de Governo de Minas Gerais, elaborado pelos candidatos em 2014, Pimenta da Veiga e Pimentel também trataram da necessidade de implementação e desenvolvimento de canais de participação popular.

Para Pimenta da Veiga, seu programa²¹:

A descentralização da gestão administrativa é um conceito central nesta reformulação do papel do Estado. É necessário que o centro de decisão esteja mais perto dos atores e das regiões. Não é possível que uma Secretaria para tratar de assuntos do Vale do Jequitinhonha e Mucuri, por exemplo, seja localizada na Cidade Administrativa em Belo Horizonte. O deslocamento de órgãos de administração para as diversas regiões de Minas Gerais, além de efetiva descentralização do conjunto da administração, permitirá que as questões regionais tenham a força política necessária para serem atendidas. (BRASIL, 2015, c)

O atual Governador, Fernando Pimentel²², propõe um modelo de gestão que rompe com o gerencialismo e busca implantar o denominado Estado Planejador que, segundo ele, “significa estabelecer a primazia do planejamento sobre a gestão, que continua uma condição fundamental para o planejamento de longo prazo”. Para isso, é proposto um programa de gestão descentralizado, participativo e transparente.

Segundo o plano de governo,

13. A descentralização da gestão administrativa é um conceito central nesta reformulação do papel do Estado. É necessário que o centro de decisão esteja mais perto dos atores e das regiões. Não é possível que uma Secretaria para tratar de

²⁰Disponível em: <<http://divulgacand2014.tse.jus.br>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

²¹Disponível em: <<http://divulgacand2014.tse.jus.br>>. Acesso em: 01 ago. 2015

²²Disponível em: <<http://divulgacand2014.tse.jus.br>>. Acesso em: 01 ago. 2015

assuntos do Vale do Jequitinhonha e Mucuri, por exemplo, seja localizada na Cidade Administrativa em Belo Horizonte. O deslocamento de órgãos de administração para as diversas regiões de Minas Gerais, além de efetiva descentralização do conjunto da administração, permitirá que as questões regionais tenham a força política necessária para serem atendidas. (BRASIL, 2015, d)

E segue:

A transparência da gestão, como também sua capacidade de ouvir e interagir com a sociedade e os movimentos sociais, são valores centrais neste novo modelo de gestão, que começa já a partir da forma de construção deste Programa de Governo que será intensivamente participativo, pelos movimentos sociais e diretamente na escuta dos cidadãos a partir das caravanas da participação e através da internet e de aplicativos que facilitarão o acesso e a participação. (BRASIL, 2015, e).

Atualmente, o Governo de Minas Gerais lançou os denominados Fóruns Regionais²³, dividindo Minas Gerais em 17 (dezesete) partes, sob o conceito de Território de Desenvolvimento. Em cada um desses 17 (dezesete) territórios são realizadas reuniões presenciais com agenda predefinida buscando, como informa o programa, contribuir para as ações do governo.

Nessas reuniões há a participação de diversos seguimentos da sociedade civil interessada, prefeitos, vereadores, empresas, sindicatos, órgãos estaduais e federais, entre outros, garantindo ampla participação deliberativa. Com isso, propõe o programa construir políticas públicas regionalizadas atendendo às demandas e características de cada região e suas especificidades.

Como se vê, a tendência à adoção de uma administração participativa tem sido inserida nos debates políticos e se constitui, sem dúvida, num desafio, vez que as reformas anteriores, como se viu, não conseguiram implementar com sucesso canais que propiciassem uma construção participada das ações sociais e políticas da Administração Pública.

Por isso, entende-se que a gestão social se amolda aos preceitos constitucionais e tem sido incluída nas pautas de debates políticos, em contraposição à gestão gerencial que, como se viu, implementou, sem dúvida, importantes mudanças no Brasil, mas foi incapaz de desenvolver e garantir ao cidadão meios de maior decisão nas ações administrativas.

6 CONCLUSÃO

Buscou-se desenvolver, neste trabalho, as principais fases de desenvolvimento administrativo no Brasil, destacando as reformas de 1936-1945, 1967 e 1988.

²³Disponível em: <http://www.forunsregionais.mg.gov.br/sobre>. Acesso em: 01 ago. 2015.

Em seguida, passou-se à análise dos principais pontos característicos da gestão gerencial e dos principais pontos a gestão societal, notadamente no que se refere aos canais de participação popular, a fim de traçar pontos e contrapontos com o fim de demonstrar que a administração pública de viés participativo-social é a que mais se amolda ao modelo constitucional brasileiro, ou seja, há maior adequação constitucional ao modelo societal de Administração Pública.

Ponto de destaque para a nova perspectiva societal foi percebido durante o pleito eleitoral de 2014. Foram analisadas as plataformas de propostas de governo dos dois principais candidatos à Presidência da República e dos dois principais candidatos ao Governo do Estado de Minas Gerais, e se percebeu que a construção, desenvolvimento e ampliação de modelos participativos estiveram presentes nas propostas, ou seja, há uma clara tendência nas propostas políticas de se desenvolver modelos participativos mais eficientes, fato que demonstra uma superação aos modelos anteriores implantados, sobretudo, pelo modelo gerencial.

Com isso pode-se concluir que os modelos participativos desenvolvidos pelo modelo gerencial ainda não foram suficientes para uma Administração Pública Participativa e, em razão disso, novos modelos têm sido debatidos e, exemplo disso, é o desenvolvimento atual dos Fóruns Regionais em Minas Gerais, implantados pelo atual governo de Minas Gerais.

Portanto, procurou-se demonstrar que o modelo gerencial se constituiu numa tentativa de abertura ao espaço participativo; porém, as suas experiências não foram totalmente concretizadoras e o desafio de se buscar uma Administração Pública participativa é uma constante, como se estudou neste artigo científico. Nesse caminho, abre-se importante canal para o estudo de um modelo societal, conforme proposto por Ana Paula Paes de Paula, com instrumentos de maior participação social, não só aparente ou formalmente previstos em Lei, mas reais onde o cidadão delibera e interfere na decisão estatal.

A busca, portanto, é por uma gestão amplamente participativa garantindo mecanismos que proporcionem maior participação popular nas decisões administrativas, num espaço democratizado de fala, onde o cidadão atingido pela decisão administrativa opina e discute os seus impactos, juntamente com o Estado, por meio de procedimentos dialógicos e garantidores do ponto de vista comunicativo. Para isso, tem-se que é imprescindível a regionalização dos espaços de diálogo, vez que aspectos culturais, regionais, sociais e econômicos não podem ser desprezados nas decisões, sob pena de se decidir de modo geral e impositivo por uma maioria nem sempre interessada ou impactada pelo objeto discutido, sob um viés pseudo democrático.

Pelo que se depreende de todas as fases estudadas, portanto, o modelo societal é o que melhor atende aos comandos constitucionais de participação popular, devendo superar as tentativas propostas pelo modelo gerencial.

REFERÊNCIAS

ALCANTARA, Christian Mendez. **O modelo gerencial: organizações públicas não-estatais e o princípio da eficiência : uma visão jurídica e administrativa.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Direito Administrativo e Seus Novos Paradigmas,** Belo Horizonte, Fórum, 2008.

BINENBOJM, Gustavo. **A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos.** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE). Salvador. Instituto Brasileiro de Direito Público. n. 13.mar./abr./mai.2008.Disponível em:<<http://www.direitodoestado.com.br/rere.a.p>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade.** 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. **Decreto-Lei 579. 30 de julho de 1938.** Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/outros/linha-do-tempo/Decreto-Lei_579_de_30_de_julho_de_1938.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2015.

BRASIL. **Decreto-lei n. 200/67. 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm > Acesso em: 04 ago. 2015.

BRASIL. **Decreto n.. 83.740. 18 de julho de 1979.** Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D83740.htm>. Acesso em: 16 jul. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 21 jul. 2015.

BRASIL. **Lei 9637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm>. Acesso em: 02 ago. 2015.

BRASIL. **Lei 9649, de 27 de maio de 1998.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 02 ago. 2015.

BRASIL. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 23 jul. 2015.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistema de Divulgação de Candidatos.** Eleições/Eleições 2014/Divulgação de candidaturas. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2014/sistema-de-divulgacao-de-candidaturas>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documentos/MARE/PlanoDiretordaReformadoAparelhodoEstado>>. Acesso: 25 jul.2015.

COELHO, Daniela Mello. **Administração pública gerencial e direito administrativo.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito Administrativo Pós-Moderno?** Novos paradigmas da relação Estado e Sociedade. Belo Horizonte. Mandamentos, 2003.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; PAIVA, Carlos Magno de Souza (Coord.). **Direito e proteção do patrimônio cultural imóvel.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado:** contributo para o estudo da actividade de direito privado da administração pública. Coimbra: Almedina, 1999.

ESTORNINHO, Maria João. **Requiem pelo contrato administrativo.** Coimbra: Almedina, 1990.

FARIA, Cláudia Feres. **Democracia deliberativa:** Habermas, Cohen e Bohman. Revista Lua Nova, n ° 50, 2000.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 5 ed. Revista, ampliada e atualizada. Salvador: JusPODIVM, 2013.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves; PEDRON, Flávio Quinaud. **Curso de direito constitucional.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade; volume I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia:** desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOUREIRO, Maria Rita Garcia; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. **Burocracia e política no Brasil:** desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MINAS GERAIS. **Fóruns Regionais**. Disponível em: <<http://www.forunsregionais.mg.gov.br/sobre>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

MODESTO, Paulo (Coord.). **Nova organização administrativa brasileira**: [estudo sobre a proposta da comissão de especialistas constituída pelo Governo Federal para reforma da organização administrativa brasileira]. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Reforma administrativa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

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

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática**: institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

REESE-SCHÄFER, Walter. **Compreender Habermas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro**: A Formação e o Sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RODRIGES, Sérgio Murilo. **A democracia deliberativa-argumentativa de Jurgen Habermas**. Revista Eletrônica do Curso de Direito – PUC Minas Serro. [on-line]. Edição n. 5. Minas Gerais: Puc Minas Serro, 2012. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/DireitoSerro/issue/view/237>>. Acesso em: 02 ago. 2015.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto**: como funcionam as instituições políticas. Tradução Micheline Christophe. Rio de Janeiro: FGV, 2009.