XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FERNANDO GUSTAVO KNOERR

HENRIQUE RIBEIRO CARDOSO

MARIA LÍRIDA CALOU DE ARAÚJO E MENDONÇA

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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 Naspolini 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. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito e administração pública [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Fernando Gustavo Knoerr, Henrique Ribeiro Cardoso, Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-038-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Administração pública. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito e Administração Pública I do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, realizado na Universidade Federal de Sergipe (UFS), cidade de Aracaju SE, caracterizou-se pela atualidade dos temas versados. Dentre estes, evidenciam-se, por sua recorrência, a improbidade administrativa e as contratações públicas.

Há uma série de acontecimentos e modificações na área do Direito, as quais emergem altas indagações sobre a essencialidade do estudo relacionado ao Direito Administrativo e à Administração Pública.

Dentro desse contexto é que o livro em apreço aborda questões relacionadas aos mais variados assuntos do Direito Administrativo hodierno, inclusive refletindo acerca dos princípios e do regime geral de licitações no Brasil.

A diversidade dos temas apresentados e reunidos nesse Grupo de Trabalho, além de refletir um anseio generalizado de abordagens da Administração Pública concertada, implica imensa satisfação por parte dos seus Coordenadores ao vivenciarem tão enriquecedora experiência, invulgar nas observações e discussões de si extraídas em conjunto com tais pesquisadores intimamente ligados ao desenvolvimento nacional. E, para facilitar a experiência e revisitação aos temas e seus autores, a seguir faz-se breve descrição do conteúdo que será encontrado ao longo de toda a obra

Tratando da análise da Lei de Acesso à Informação nos portais do Poder Legislativo Federal, a autora Clarissa Teresinha Lovatto Barros realiza esse estudo com o intuito de verificar a efetividade da Lei de Acesso à Informação no Legislativo Federal como ferramenta de controle social e transparência do Poder Legislativo Federal.

Evidenciando as influências da atuação do Tribunal de Contas da União no trabalho de regulação que vem sendo desenvolvido pela Anatel, a autora Ana Cristina Melo de Pontes Botelho buscou verificar se esta vem adotando as medidas necessárias ao atendimento do interesse público e ao desenvolvimento das telecomunicações brasileiras.

Na medida em que a Lei de Licitações é o principal instrumento normativo nas aquisições de bens e serviços para a Administração Pública, o autor João Carlos Medrado Sampaio trata da

eficácia das normas de licitação, em especial da Lei de Licitações (Lei 8.666/93), na promoção da concretização do princípio constitucional da plena satisfação do interesse público.

Versando sobre a legitimidade da ingerência do Judiciário no âmbito da realização e controle das políticas públicas como forma de concretização constitucional dos direitos fundamentais dos cidadãos ou como invasão de competência alheia, a pesquisadora Marilia Ferreira da Silva observa que há um espaço de intangibilidade sobre o qual não pode existir qualquer intervenção extraordinária.

No trabalho Parcerias Público-Privadas (PPP): Uma análise crítica modernização da Administração Pública em face da reforma do Estado, os autores Gustavo Brígido Bezerra Cardoso e Aldemar Monteiro da Silva Neto tratam do alcance da desestatização por meio das privatizações e das delegações como ferramenta no aprimoramento das relações do Estado com a iniciativa privada.

Em Improbidade Administrativa no exercício da Função Jurisdicional, o pesquisador Jailsom Leandro de Sousa trata da sanção por prática de atos de improbidade administrativa prevista na Constituição Federal e na Lei 8.429/92, em especial sobre a possibilidade de os juízes serem responsabilizados por tais atos quando no exercício da função jurisdicional, fundado no fato de a constituição e a lei não terem feito distinção de pessoas e nem de tipos de atividades funcionais.

Realizando uma releitura do Princípio da Supremacia do Interesse Público em detrimento do Interesse Privado à luz do Estado Constitucional de Direito, os autores Gina Chaves e Érico Andrade buscam demonstrar que a Administração Pública tem no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado um instrumento efetivo para atender ao Estado Constitucional de Direito, na busca pela implementação dos direitos e garantias fundamentais.

Os autores Guilherme Dourado Aragão Sá Araujo e Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça em A absolutização do Direito Administrativo na Utopia Racionalista demonstram como o Direito Administrativo se torna, na visão deles, absoluto ou total nas sociedades utópicas em decorrência da necessidade constante de manutenção da ordem artificial em detrimento da ordem espontânea.

Em A responsabilidade do estado por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional, Ronaldo Alves Marinho da Silva e Gustavo Santana de Jesus realizam uma análise do âmbito da responsabilidade do Estado por danos decorrentes do exercício da função jurisdicional em Portugal.

Os autores Jamile Bergamaschine Mata Diz e Roberto Correia da Silva Gomes Caldas realizam uma análise sistêmica das licitações no âmbito do MERCOSUL e dos recursos do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM), dando a ideia da imprescindibilidade de que o Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL seja efetivamente incorporado pelos Estados, adquirindo vigência no espaço mercosulista e tornando-se, de conseguinte, de obrigatória observância para todos os procedimentos licitatórios realizados pelos Estados-partes e também para o FOCEM.

No artigo Crise de legitimidade do legislativo e a construção de consensos os autores Talia Bárbara Tumelero e Luiz Carlos Cancellier de Olivo tratam dessa crise apontando os fatores determinantes, as consequências deste processo na consolidação da democracia no país e alguma solução possível para esta realidade.

Abordando os principais benefícios e riscos da utilização do procedimento de manifestação de interesse social previsto na Lei 13.019/2014, que disciplina as parcerias entre o poder público e o terceiro setor, a autora Mariana Bueno Resende analisa o procedimento de manifestação de interesse já utilizado nas concessões de serviços públicos e parcerias público-privadas.

Ao tratar do papel das Agências Reguladoras em cenários de instabilidade política e econômica, o autor Francisco Carlos Duarte analisa se as mesmas estão preparadas para agir imediatamente diante de momentos de instabilidade política e econômica, atenuando as consequências para a sociedade e se conferem maior credibilidade à Administração Pública.

O pesquisador Hugo Lázaro Marques Martins, ao realizar uma análise dos Consórcios Intermunicipais e a efetivação da prestação do serviço público de saúde à luz do Princípio Constitucional da Eficiência, demonstra que os Consórcios Públicos apresentam-se como uma das melhores alternativas gerenciais, já que permite a estruturação regional da prestação do serviço público.

No último artigo da coletânea, Emerson Affonso da Costa Moura e Juliana Campos Maranhão demonstram que em uma ordem constitucional voltada à centralidade dos direitos fundamentais, o poder de polícia se submeterá a um juízo de ponderação entre o interesse

público e privado envolvido, de forma a justificar a sua restrição, bem como, a limites procedimentais e substanciais para a sua aplicação.

Com a breve exposição dos trabalhos, é possível ver a atualidade, mediante o emprego de métodos vão além da mera exposição dogmática, a revelar o chamado pensamento tecnológico, voltado para a aplicabilidade e solução dos conflitos com o emprego de uma percepção mais completa e funcional do Direito na Administração Pública, de sorte a revelar investigações científicas cuja leitura recomenda-se vivamente.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Prof. Dr. Fernando Gustavo Knoerr UNICURITIBA

Prof. Dr. Henrique Ribeiro Cardoso - UFS

Profa. Dra. Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça - UNIFOR

REFORMA DO ESTADO E MODELOS ORGANIZACIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: EVOLUÇÃO PARA UM MODELO DEMOCRÁTICO PARTICIPATIVO

STATE REFORM AND ORGANIZATIONAL MODELS OF PUBLIC ADMINISTRATION: EVOLUTION TO A PARTICIPATIVE DEMOCRATIC MODEL

Mariana Mara Moreira E Silva
Guilherme Tavares Fontes Mol

Resumo

O Estado e a Administração Pública há tempos passam por constantes mudanças em seus modelos de gestão organizacional. Desde o paradigma do Estado absolutista, em que predominava um modelo patrimonialista da administração, até o Estado contemporâneo, tido como Democrático de Direito, onde prevalece uma gestão denominada gerencial, diversos são os desafios para atender aos anseios populares, que clamam por uma maior abertura e transparência do setor público. No Brasil, tal clamor da sociedade por uma democracia participativa plena não é diferente e, da mesma forma, evoluiu com o passar dos tempos juntamente com o modelo estatal brasileiro. O presente trabalho, baseando-se em uma pesquisa histórica, busca analisar essas mudanças pelas quais o Estado, sobretudo o brasileiro, vem passando através dos tempos, objetivando, assim, demonstrar como a participação popular e a democracia estão intrinsecamente ligadas aos paradigmas de modelo de gestão adotados em cada época, sobretudo ao gerencialismo, adotado desde a última década dó século XX.

Palavras-chave: Reforma do estado, Modelo de gestão, Administração pública, Gerencialismo, Participação popular, Democracia

Abstract/Resumen/Résumé

The State and the Public Administration organizational management models has been passing through constant changes among the years. Since absolutist state paradigm, where the patrimonialism model has prevailed, until the contemporary state, known as a Legal Democratic State, where the gerencialism model prevails, many are the challenges to meet the popular aspirations, calling for greater openness and transparency of the public sector. In Brazil, the cry of the society for a full participatory democracy is not different and, similarly, has evolved over the ages with the Brazilian state model. This paper, based on a historical research, seeks to analyze this changes that the State, specially the Brazilian one, has been passing through the years, aiming to demonstrate how the popular participation and the democracy are intrinsically linked to the management model of each age, specially to the gerencialism, adopted since the last decade of the twentieth century.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: State reform, Management model, Public administration reform, Gerencialism, Popular participation, Democracy.

1 INTRODUÇÃO

A mudança paradigmática por que passa o Estado desde o advento do Estado Moderno e, por conseguinte, a alteração dos modelos organizacionais da Administração Pública exigem readequação institucional para atender as necessidades advindas das transformações sociais, econômicas, culturais e religiosas operadas no mundo contemporâneo. É nesse contexto que surge o gerencialismo, com o propósito de oferecer maior eficiência à máquina administrativa, retirando conceitos da administração privada e aplicando-os, quando cabíveis, na Administração Pública.

O tema referente à Reforma Estatal relaciona-se indissociavelmente ao aparato do Estado, sendo imprescindível a análise da trajetória histórica da mudança da gestão na Administração e do paradigma de Estado a que está vinculada.

Assim, torna-se importante o estudo da reformulação do Modelo de Administração Pública brasileiro, em virtude da Reforma Administrativa Gerencial, dando ênfase à participação popular, uma vez que esta constitui princípio basilar da atuação estatal.

O presente estudo possui como escopos, portanto, demonstrar a relação entre os paradigmas de Estado e os modelos organizacionais da Administração Pública, identificar a crise que permeou o Estado, numa tentativa de redefinição do seu papel, bem como analisar a relação entre a sociedade e Estado, realçando a importância do modelo gerencial, o qual permite, de forma mais efetiva, a participação popular intrínseca à democracia.

2 PARADIGMAS DE ESTADO DE DIREITO E OS MODELOS ORGANIZACIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública passou, no decorrer da história, por diferentes modelos organizacionais, sendo o reconhecimento e análise dos pontos negativos e positivos referentes a cada um deles de grande importância para o aperfeiçoamento institucional. A reformulação da máquina administrativa utiliza essas experiências para dar novos contornos à administração, com o objetivo de adequá-la aos anseios políticos, sociais e culturais dos Estados atuais.

A trajetória da Administração Pública, a partir do surgimento do Estado moderno, é marcada por três distintas formas de organização: surge como uma organização patrimonial percorre o século XIX e até quase o final do século XX como organização burocrática, e, já no final do século XX, torna-se uma organização gerencial.

Na vigência do Estado Absoluto, a administração denominava-se patrimonialista. Nesse modelo, o monarca detinha todo o poder, os cargos públicos funcionavam como prêmios, recompensas. Além disso, não havia divisão entre o patrimônio público e o privado, uma vez que este último era tido como extensão do primeiro. Assim, a corrupção, o nepotismo, bem como os favorecimentos operavam. Dessa forma:

> [...] os fundamentos personalistas do poder, a falta de uma esfera pública contraposta à privada, a racionalidade subjetiva e casuística do sistema jurídico, a irracionalidade do sistema fiscal, a não-profissionalização e a tendência intrínseca à corrupção do quadro administrativo, tudo isso contribui para tornar a eficiência governamental altamente problemática no patrimonialismo [...] (CAMPANTE, 2003, p.161).

O paradigma de Estado Liberal pode ser considerado um avanço em relação ao absolutismo monárquico e surge como consequência do liberalismo econômico, político e da ascensão da burguesia.

A economia capitalista, característica do liberalismo, não encontrava no Estado Absoluto segurança jurídica, pois, nesse modelo absolutista, o monarca intervinha livremente na esfera jurídico-patrimonial dos seus súditos. Ademais, cabia a ressalva do poder discricionário do monarca em alterar e revogar leis.

A liberdade do indivíduo foi erigida como pilar nesse paradigma liberal, e, devido à garantia dos direitos fundamentais, a atuação do Estado passou a ser mínima, limitando-se tão somente ao poder de polícia e à prestação de serviços destituídos de valor econômico. Nesse sentido, leciona Rubens Alves Ferreira:

> É neste contexto que devemos situar o paradigma de Estado Liberal, segundo o qual a atuação estatal deve estar limitada a determinadas áreas da vida social, não devendo ele se imiscuir em questões que serão exclusivamente regidas pelas relações privadas, instância onde não existirá espaço para a intervenção do ente político. (FERREIRA, 2006, p. 32).

O Estado Liberal, diferentemente do Absoluto, visava o seu afastamento em relação aos aspectos da vida cultural, religiosa e econômica dos cidadãos.

A ele era atribuído um número mínimo de funções, sendo caracterizado pelo seu abstencionismo, haja vista que a atuação da autoridade restringia-se a determinadas áreas da vida social, não podendo ingerir em aspectos da relação privada.

Observa-se claramente a separação entre a sociedade política (esfera pública) e a sociedade civil (esfera privada). E, quanto a esse distanciamento, é importante ressaltar que:

> É essencial para o capitalismo a clara separação ente o Estado e o mercado; só pode existir democracia quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não só da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surgiu então a administração burocrática moderna, racional-legal. (PEREIRA; SPINK, 1998, p. 241).

A Administração Pública Burocrática tinha seus traços delineados no paradigma de Estado de Direito Liberal, e configurava-se como uniforme, unitária, centralizada.

Esse contorno organizacional justificava-se pela necessidade de abolir a desordem, os favorecimentos, a corrupção patrimonialista. E a maneira mais segura de evitar esses problemas estava no controle rígido, conforme leciona José Matias-Pereira: "torna-se necessário o controle rígido dos processos e do ingresso à carreira pública, com regras na admissão, controle nas compras, visando evitar abusos, ineficiência e incapacidade." (MATIAS-PEREIRA, 2008, p.111).

A participação e a comunicação entre a sociedade e o Estado eram afastadas, a Administração se recusava a dar explicações quanto às razões de suas decisões, evitava dar vista a documentos administrativos e responder a requerimentos; a Administração marcada pelo comando não possuía transparência em seus atos decisórios. Esse modelo de Administração Pública atendia as demandas de um Estado pequeno, como era o Estado Liberal.

Quando o Estado se converteu no Estado Social do século XX, o mesmo teve que assumir um número crescente de serviços sociais, papéis econômicos e também políticos. Emergia um novo paradigma de Estado, o Estado Social ou Estado do Bem-Estar Social. Este contexto político, social e econômico:

> [...] introduz um novo conteúdo para a idéia de Estado, qual seja, o de que o enfrentamento dos problemas de ordem social e econômica gerados pelo sistema capitalista não poderia ficar estritamente a cargo do mercado, sem a intervenção do ente político como antes preconizado pelo Liberalismo. O mercado, por si só, não seria capaz de equacioná-los de modo a assegurar a distribuição mais eqüitativa do produto do trabalho, nem as condições mínimas de vida à grande maioria da população, ora empobrecida pela contradição e desequilíbrio do próprio sistema econômico vigente. (FERREIRA, 2006, p. 41-42).

Dessa forma, o ente estatal passou a intervir diretamente na esfera social e econômica da sociedade. A proteção do Estado, entretanto, minimizou sobremaneira o papel dos indivíduos enquanto sujeitos de suas próprias conquistas, tornando-os dependentes da atuação do poder público.

É nesse paradigma de Estado que a Administração Pública Burocrática ganha contornos consideráveis. Nesse modelo predominou a forma de legitimação legal. A estrutura administrativa era rigidamente estabelecida, sendo que os cargos, bem como as competências, possuíam suas definições em leis. O ingresso nas carreiras públicas somente era possível mediante concursos, e, para garantir a lisura e imparcialidade dos servidores públicos, assegurava-se um rol de garantias.

O modelo de Administração Burocrática, entretanto, não conseguia atender de maneira satisfatória a todas as funções que o poder público assumiu. O Estado, organizado em conformidade com os padrões burocráticos, passou a ser visto "como uma instituição que presta serviços de má qualidade e que gasta muito em razão das exigências do sistema burocrático." (MAIA, 2009, p.29). Além disso, diz-se que "a Administração Burocrática é lenta, cara, autoreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos." (PEREIRA; SPINK, 1998, p. 241).

A Administração Pública Burocrática, como foi visto, não garantia serviços de boa qualidade, céleres e de baixo custo. Dessa forma, com a conversão do Estado em Social, o problema da eficiência, que engloba a qualidade e a efetividade dos serviços públicos, e que até então não era contemplado pelo modelo de Administração Burocrática, passou a ser essencial em virtude da expansão das funções do Estado e demandas dos cidadãos. Quanto ao Estado Social e à eficiência observa-se o seguinte:

> No momento que o Estado se converteu no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais – educação, saúde, cultura, previdência e assistência social, pesquisa científica – e de papéis econômicos – regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infra-estrutura – nesse momento, o problema de eficiência tornou-se essencial. [...] A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, não decorre apenas de problemas de crescimento, e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também da legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania. (PEREIRA; SPINK, 1998, p. 242).

O aumento das pressões sociais e a incapacidade do Estado burocrático de atender os interesses da população de maneira satisfatória evidenciaram a falta de funcionalidade do modelo de gestão adotado. Dessa maneira, a introdução da reforma da gestão pública procurou modificar o modelo de Estado burocrático em Estado gerencial.

A reforma da Administração Pública só foi possível com o início da crise do Estado, a partir dos anos 70, o que, em consequência, faria desencadear o colapso da sua burocracia.

A crise deflagrada nessa época é entendida como fiscal e, ainda, do modo de intervenção do poder público no domínio social e econômico:

> A crise fiscal definia-se pela perda em maior grau de crédito público e pela incapacidade crescente do Estado de realizar uma poupança pública que lhe permitisse financiar políticas públicas. A crise do modo de intervenção manifestou-se de três formas principais: a crise do welfare state no primeiro mundo, o esgotamento da industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento, e colapso do estatismo nos países comunistas. O caráter superado da forma burocrática de administrar o Estado manifestou-se, de um lado, nos custos crescentes da máquina estatal e, de outro, na baixa qualidade e na ineficiência dos serviços sociais prestados ao cidadão. (PEREIRA; SPINK 1998, p.36).

Nos anos 80 começou uma revolução na Administração Pública em direção a um modelo de gestão gerencial. É importante ressaltar que tal modelo surgiu em decorrência da crise que a gestão burocrática ocasionou aos Estados por falta de adaptação às mudanças socioeconômicas operadas na segunda metade do século XX.

De maneira gradativa foram-se delineando as características da nova administração pública, chamada de gerencialismo ou Administração Pública Gerencial, cujos aspectos principais são:

> a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis regionais e locais; b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; d) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; e) controle a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos, e f) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida. (PEREIRA; SPINK, 1998, p. 243).

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella de Pietro, estas são as ideias básicas da Administração Gerencial:

> [...] a definição de metas a serem cumpridas pelos órgãos públicos e entidades da Administração Indireta; a outorga de maior autonomia administrativa, financeira e gerencial àqueles entes para permitir o cumprimento das metas; e a substituição dos controles formais, hoje existentes, considerados inadequados porque preocupados apenas com os meios, por um controle de resultados, em que a eficiência dos resultados é mais importante do que os fins. (DI PIETRO, 2002, p. 21).

É importante ressaltar que a proposta de construção de um paradigma de Estado diverso dos anteriores, em cujo arcabouço seja possível verificar essas novas características da

Administração Gerencial, não elimina as conquistas das demais experiências, mas, sim, retira o que há de benéfico nelas para revitalizar a sua constituição.

3 REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL

O Brasil passou por três gerações de reformas administrativas, que ocorreram em momentos relevantes da história pátria. A primeira delas, após a Revolução de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder; a segunda, após o Golpe Militar de 1964, reforma do Decreto-Lei nº 200/1967; e a terceira, após os movimentos de redemocratização do país, efetivada especialmente a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Em se tratando da primeira geração da reforma administrativa, Getúlio Vargas entendia que o crescimento econômico do país tinha como óbice as deficiências administrativas. O cenário de crescimento econômico, com a industrialização, clamava pela modernização institucional; era necessário que a forma patrimonialista fosse superada, dando lugar à burocracia, com ênfase na distinção entre o público e o privado. Esse modelo de gestão era submetido a um forte processo de racionalização.

Em 1936, foi instituído o Departamento Administrativo do Serviço Público, Dasp, que tinha como principal objetivo viabilizar essa modernização administrativa brasileira. O Dasp era, "essencialmente, um órgão central de pessoal, material, orçamento, organização e métodos, que a princípio realizava apenas atividades-meio, e posteriormente passou a desempenhar o papel de órgão legislativo de caráter geral." (MAIA, 2009, p. 40).

De acordo com Bresser Pereira:

> Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação, em 1936, do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público. A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. (PEREIRA, 1996, p. 6).

Ocorre que os resultados decorrentes dessa reforma não foram positivos. O modelo adotado era inadequado e não logrou êxito em solucionar o problema de reorganização administrativa, uma vez que o patrimonialismo ainda era percebido no contexto político brasileiro.

O Decreto-Lei nº 200/67 foi o grande responsável por consolidar o segundo movimento de reforma da Administração Pública, cuja finalidade precípua era romper com a rigidez burocrática.

Mediante o referido decreto, as atividades, antes centralizadas, foram atribuídas a fundações, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista. A descentralização era evidente. Como princípios da racionalidade administrativa estavam o planejamento, o orçamento, a descentralização. "Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada." (PEREIRA, 1996, p. 7).

Esse modelo, entretanto, não foi capaz de superar por completo a ineficiência da administração central, pois:

> As reformas operadas pelo Decreto-Lei n. 200/67 não desencadearam mudanças no âmbito da Administração Burocrática Central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central. (BRASIL, 1995).

A terceira reforma administrativa tem como ponto central o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Essa reforma refere-se à introdução da Administração Pública Gerencial e é considerada uma resposta à crise vivenciada na segunda metade do século XX e da globalização econômica.

A reforma foi impulsionada pela busca de meios capazes de enfrentar a crise fiscal do Estado e pretendeu reduzir custos e tornar mais eficiente a Administração Pública, uma vez que o modelo de administração burocrático, rígido, não mais atendia de maneira satisfatória aos anseios dos cidadãos. Nesse sentido, a proposta de Reforma Administrativa do Brasil:

> [...] procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. A situação agravou-se a partir do início desta década, como resultado de reformas administrativas apressadas, as quais desorganizaram centros decisórios importantes, afetaram a "memória administrativa", a par de desmantelarem sistemas de produção de informações vitais para o processo decisório governamental.
> É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública "gerencial", baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna "cliente privilegiado" dos serviços prestados pelo Estado. (BRASIL, 1995).

Para elaborar as diretrizes da reforma do aparelho do Estado, o Presidente criou o Mare, Ministério da Administração e Reforma do Estado, tendo como articulador do projeto o então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira.

Em janeiro de 1995, Bresser-Pereira, após conhecer os fundamentos dos modelos gerenciais adotados em países estrangeiros, principalmente Grã Bretanha e Estados Unidos, apresentou o Plano Diretor da Reforma do Estado.

No campo institucional-legal surgiram muitas propostas para alteração do texto constitucional, bem como edição de leis ordinárias e também complementares. Importante frisar que a Emenda Constitucional nº 19/98 foi um dos principais instrumentos responsáveis pela mudança do perfil da Administração Pública pátria. Destacam-se, ainda, as leis que regulamentaram as Privatizações, Organizações Sociais, Agências Reguladoras, a de Processo Administrativo, a de Responsabilidade Fiscal, dentre outras.

A nova administração, de acordo com Bresser, distingue-se da Administração Burocrática e objetiva substituir esse modelo, arraigado pela ideologia formalista e rígida, por um paradigma gerencial, determinado pela descentralização do processo decisório, pelo incentivo à criatividade e pelo controle de resultados. Essa mudança foi necessária, pois o modelo administrativo burocrático não estava em consonância com a nova ordem constitucional, que prevê mecanismos de controle e participação da sociedade na Administração Pública.

O modelo de gestão gerencial adotado no país trouxe inúmeras vantagens, sendo que, para melhor entender os avanços e melhoramentos advindos com a Nova Gestão, mister é a relação entre a Administração Burocrática e a Gerencial. Dentre os benefícios do modelo de gestão adotado está a relevância atribuída ao cidadão. A participação popular ganhou elevada importância, uma vez que, com o gerencialismo, o cidadão saiu da condição de mero espectador para partícipe da atuação estatal.

Ademais, há que se ressaltar a transparência dos atos decisórios. Se antes o cidadão não possuía informações claras sobre o agir do Estado, as informações no novo modelo de gestão adotado são fornecidas de maneira precisa, o que possibilita o controle pelo cidadão das ações governamentais.

A eficiência é garantida com a descentralização dos serviços públicos. O incentivo e a criatividade são, também, estratégias para obtenção de melhores resultados e, da mesma forma, a qualidade e produtividade dos atos de gestão ganham realce nesse modelo de gestão gerencial.

4 CRÍTICAS AO MODELO DE GESTÃO GERENCIAL NO BRASIL

Apesar de inovador, o projeto de Reforma Administrativa no país é alvo de críticas, Em primeiro lugar, insta salientar que o gerencialismo tem suas raízes em países estrangeiros. O modelo foi importado para a Administração Pública nacional sem um estudo aprofundado sobre sua adequabilidade ao cenário cultural, político, social do país.

A dimensão institucional-legal da Reforma foi uma das mais destacadas. Ocorre, porém, que os problemas que permeiam e condicionam a efetividade da Administração Pública Gerencial brasileira estão justamente na esfera cultural-política, que não ganhou expressividade com o modelo implementado.

Apesar de Bresser Pereira propugnar pela participação popular junto ao poder público, a Reforma, de acordo com inúmeros críticos, foi gestada em gabinetes e não houve instituição de espaços públicos com o fito de instaurar o debate acerca da nova gestão pública.

De acordo com Rubens Alves Ferreira:

> A principal linha crítica que se desenvolveu ao longo desses anos foi a de que existe uma incompatibilidade de fundo entre os propósitos de flexibilização da estrutura da Administração Pública defendidos pelo gerencialismo, pautados em valores de mercado e supostamente mais eficientes, e os valores políticos constitutivos do Estado Democrático de Direito, o que indubitavelmente afeta em cheio a razão pública do aparelho do Estado e, sob certos aspectos, desvirtua seus fins precípuos. (FERREIRA, 2006, p. 174).

Por sua vez, e seguindo a mesma linha de raciocínio, Maria Tereza Fonseca Dias entende que:

> O principal problema da proposta de “reinvenção do governo” [...] é exatamente a tentativa de fazer com que o estado funcione como uma empresa, o que provoca sérios déficites no que diz respeito à refundação democrática da administração pública. (DIAS, 2003, p. 212)

Quanto às críticas à Reforma, Bresser Pereira e Spink assim se pronunciam:

> A reação inicial da reforma foi, na verdade, de hostilidade, descrença. Hostilidade da parte daqueles que estavam comprometidos com a velha visão burocrática da administração pública, seja por uma questão ideológica, seja por se sentirem ameaçados em seus privilégios. Perplexidade da parte dos que se viram diante de uma proposta inovadora, que mudava a agenda do país, e não tinham ainda tido tempo para avaliar as novas idéias. Descrença da parte dos que, aceitando a proposta da reforma, sentiam que os interesses corporativos e patrimonialistas contrariados eram fortes demais. Aos poucos, porém, a perplexidade foi se transformando em apoio, e a descrença foi dando lugar a um número crescente de defensores da

> reforma em todos os setores da sociedade, e principalmente entre os membros da alta burocracia brasileira. (PEREIRA; SPINK, 1998, p.19).

Os princípios norteadores da Administração Gerencial são a democracia e a participação popular, consideradas fundamentais para legitimar a atuação estatal, pois os cidadãos podem participar das decisões dos gestores, não ficando, dessa forma, à margem da vida política da sociedade.

5 PARTICIPAÇÃO POPULAR

A participação da sociedade, na Administração Burocrática, era afastada e, porque não, evitada. No Estado Contemporâneo, entretanto, devido à multiplicidade de grupos sociais e ao pluralismo, as interações entre o indivíduo e a sociedade ganharam maior destaque, sendo que:

> [...] é o resgate da cidadania participativa junto aos órgãos públicos que faz com que o Estado Democrático de Direito saia da condição meramente programática a que ficou relegada até bem pouco tempo, para, enfim, efetivar-se materialmente como fator transformador das relações de poder e, na perspectiva de uma Reforma Administrativa democrática, conduzir a Administração Pública aos fins a que ela se destina pelas mãos do próprio cidadão participante. (FERREIRA, 2006, p. 169).

Quanto à participação, ensina Odete Medauar:

> A participação liga-se à identificação do interesse público de modo compartilhado com a população; associa-se ao decréscimo da discricionariedade; propicia atenuação da unilateralidade na formação dos atos administrativos; liga-se também às práticas contratuais baseadas no consenso, na negociação, na conciliação de interesses. (MEDAUAR, 2003, p. 230).

No gerencialismo, a participação popular é viabilizada, principalmente, pela transparência, uma vez que os atos administrativos são postos ao conhecimento da população. Pode-se dizer também que a atuação dos cidadãos, individualmente ou em conjunto, na tomada de decisões erige a participação popular como mecanismo de legitimidade e transparência da atuação do Estado.

Quanto ao gerencialismo, observa-se que:

> A abertura da Administração Pública à influência e participação direta dos cidadãos constitui mecanismo fundamental à flexibilização das estruturas burocráticas e centralizadas que sempre caracterizaram o seu formato organizacional, permitindo

> uma maior permeabilidade do aparelho do Estado às várias manifestações espontaneamente construídas no interior da sociedade. (FERREIRA, 2006, p. 186).

Após a promulgação da Constituição brasileira de 1988, a participação ativa da população junto à Administração Pública ganha expressividade.

A participação popular é entendida no sentido de controle da ação administrativa estatal, gestão administrativa e também fiscalização da atuação administrativa. O cidadão está presente em todos os níveis de atuação do Estado, seja acompanhando, cooperando ou fiscalizando. Nesse sentido:

> [...] a participação popular foi eleita pelo reformador como meio indispensável à validade das decisões tomadas em âmbito administrativo e só a partir dela que a vontade dos cidadãos passa a materializar-se no interior da Administração Pública, passando a atuar tanto no controle das atividades por ela desenvolvidas quanto na constituição de decisões em que sejam afetados direta ou indiretamente (FERREIRA, 2006, p.169).

Essa participação do cidadão na gestão pública pode ser divida de duas maneiras: a participação de gestão, referindo-se ao aspecto executivo; ou ainda a de controle, concernente ao aspecto de fiscalização da atuação administrativa.

Quanto à primeira modalidade, podem ser citados alguns exemplos: a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10 da CF/1988); a participação dos produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transporte, no planejamento e na execução política agrícola (art. 187, caput, da CF/1988); o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (art. 194, parágrafo único, VII, da CF/1988).

Já quanto à participação no sistema de controle da Administração Pública, vários são os exemplos contidos no texto constitucional brasileiro, entre os quais se destacam: o acesso à informação (art. 5º, XIV e XXXIII, da CF/1988); o direito de petição, bem como de certidão (art. 5º, XXXIX, da CF/1988); o mandado de injunção (art. 5º, LXXI, da CF/1988); a ação popular (art. 5º, LXXIII, da CF/1988); direito de o contribuinte examinar a legitimidade das contas municipais (art. 31 da CF/1988); legitimidade do cidadão para fazer denúncias junto ao TCU (art. 74, §2º, da CF/1988); direito de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta (art. 37, § 3º, da CF/1988) com o direito de reclamação; acesso a registros

administrativos e atos do governo e representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública, dentre outros. (BRASIL, 1988).

Além dos mecanismos de participação previstos na Carta Magna, há vários outros na legislação infraconstitucional brasileira que merecem destaque, como por exemplo: a Lei nº 9.784/99, que regulamenta o processo administrativo no que tange à Administração Pública Federal; a Lei Federal nº 8.987/95, que regula a concessão e permissão de serviços públicos; há ainda as audiências públicas, as ouvidorias instituídas junto a diferentes órgãos públicos, as consultas públicas, os Conselhos com composição paritária, os Conselhos consultivos, com a participação da sociedade, as coletas de opinião, a mediação, a arbitragem, conciliação e transação.

Sobre este aspecto participativo e democrático do gerencialismo, destaca Bresser Pereira e Spink que:

> A Reforma Gerencial, que só faz sentido quando aprofunda as formas de democracia representativa e de democracia direta ou controle social, além de ser um instrumento de eficiência administrativa é também um meio de afirmação democrática dos direitos de cidadania (PEREIRA; SPINK, 1998, p. 151).

E ainda:

> Embora a motivação inicial para a reforma do Estado hoje em curso em todo mundo tenha sido econômica, a restrição imposta pela eficiência não é a única a presidi-la; existe também a restrição democrática: se vivemos em democracia, a natureza e a extensão da intervenção estatal dependerão naturalmente da vontade dos cidadãos. (PEREIRA; SPINK, 1998, p. 152).

Verifica-se, dessa forma, que há garantia constitucional e diversas leis infraconstitucionais que preveem a participação efetiva do cidadão na ação administrativa do poder público, sendo que essa participação ocorre mais facilmente no Estado Gerencial.

6 CONCLUSÃO

Pode-se concluir com o estudo realizado que a participação popular na gestão administrativa assumiu diferentes contornos de acordo com o paradigma de Estado adotado. Essas mudanças ocorreram com fito de adequar os anseios sociais à administração pública.

O Estado Liberal, como exemplo, caracterizou-se como abstencionista. Nele, a atuação do Estado era mínima, uma vez que o ente público deveria garantir aos cidadãos o exercício das garantias individuais, sem, contudo, comprometê-las. Nesse contexto, verificou-

se que a burocracia estatal não exercia uma intervenção efetiva, prestando-se, como visto, a garantir a ordem e a segurança pública. O importante era o exercício das atividades pelos indivíduos com toda a liberdade possível.

Nessa fase, observou-se que a Administração Pública não confiava aos indivíduos as razões, os motivos que a impulsionavam na tomada de suas decisões. Havia clara separação entre o público e o privado, e a participação popular, dessa forma, não tinha qualquer expressividade.

Já em sua fase Social, o Estado assumiu inúmeras funções, já que o objetivo era conciliar o bem-estar social geral com o capitalismo. O ente estatal passou a intervir diretamente na esfera social e econômica da sociedade, podendo-se dizer que o Estado, antes guardião, passou a ser prestador. Essa intervenção minimizou sobremaneira o papel dos indivíduos, condicionando e tornando a sociedade dependente da atuação estatal. A autonomia privada, assim, viu-se prejudicada.

Os modelos Liberal e Social, entretanto, não responderam aos anseios e à idealização gerados pelas demandas das sociedades hodiernas. Surgiu, deste modo, a necessidade de construção de um paradigma de Estado e Administração Pública condizentes com as expectativas e aspirações da sociedade. O Estado Democrático de Direito consolidou o perfil pretendido, sendo que a ênfase na atuação política passou a girar em torno do cidadão. Em outras palavras, o cidadão deixou a inatividade para se tornar participativo, passando a ser o responsável por legitimar as atividades desenvolvidas pela Administração Pública.

O gerencialismo, modelo organizacional assumido pela Administração, predominou com o advento do Estado Democrático. Nesse novo modelo de gestão implantado, pretendia-se conferir à Administração Pública maior eficiência, e permitir a participação popular. Para tanto, conceitos da Administração Privada foram absorvidos e implantados.

É nesse contexto que se verificou a proposta de Reforma Administrativa do Brasil, a qual se tornou possível a partir do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. A busca por um melhor desempenho institucional alterou a estrutura administrativa, e o gerencialismo se concretizou no Brasil.

É mister a relação entre Estado e Sociedade. Nesse contexto de democracia, o cidadão passou de mero destinatário das atuações do Estado para sujeito, partícipe das decisões políticas. Essa participação foi viabilizada por meio da Carta Magna e diversas leis infraconstitucionais que disciplinam instrumentos, meios que, se utilizados, podem tornar efetiva a participação da sociedade na gestão pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_21.12.2011/CON1988.shtm>. Acesso em: 23 fev. 2015.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 1967.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 1998.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 fev. 1995.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 fev. 1999.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_nCOLECAO/PLANDI1.HTML>. Acesso em: 17 jan. 2015.

CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 46, n. 1, p. 153-193, 2003.

DI PIETRO, Maria Zanella. 500 Anos de direito administrativo brasileiro. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 10, jan. 2002. Disponível em: <http://www.direitopublico com.br/pdf_10/DIALOGO-JURIDICO-10-JANEIRO-2002-MARIA-S-ZANELLA-DI-PIETRO.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2015.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito administrativo pós-moderno**: novos paradigmas do direito administrativo a partir do estudo da relação entre o Estado e a sociedade. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

FERREIRA, Rubens Alves. **Em defesa de uma reforma administrativa democrática**. 2006. 228 f. Tese (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Faculdade Mineira de Direito, Belo Horizonte, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MAIA, Taciana Mara Corrêa. **Por uma administração pública democrática**: além da administração pública gerencial**,** a administração pública societal. 2009. 114 f. Tese (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Faculdade Mineira de Direito, Belo Horizonte, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública**: foco nas instituições governamentais**.** São Paulo: Atas, 2008.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, jan. 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf >. Acesso em: 14 fev. 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

SECHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, **v**. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2015.

SOARES. Mário Lúcio Quintão Soares. **Teoria do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

TONI, Jackson de. **Profissionalização da gestão pública e metodologia participativa**. Trabalho apresentado no X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MAR E/RH/detoni_rh.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2015.