

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

GUSTAVO ASSED FERREIRA

MARIA TEREZA FONSECA DIAS

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Todos os direitos reservados e protegidos.

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

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

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

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

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

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

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

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

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

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

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

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

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

Coordenadores: Gustavo Assed Ferreira; José Sérgio da Silva Cristóvam; Maria Tereza Fonseca Dias - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-404-4

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

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Administração. 3. Gestão. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública II”, reunido no XXVI Encontro Nacional do CONPEDI em BRASÍLIA, reúne um conjunto de artigos de destacada qualidade acadêmica e inquestionável relevo prático, com estudos de mais de duas dezenas de pesquisadores de diversas regiões do país.

Afora o apuro intelectual dos artigos, ressaltamos que os comunicados científicos e as discussões trouxeram debates sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo, envolvendo alunos de mestrado e doutorado, professores e profissionais, que apresentaram suas contribuições de forma respeitosa e sob o signo de uma perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural. Os artigos ora publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. DIREITO ADMINISTRATIVO CONSTITUCIONAL: O DEVER DE PONDERAÇÃO PROPORCIONAL E A RELATIVIZAÇÃO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO;
2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA: OS CONSELHOS GESTORES COMO INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR;
3. DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE: FUNÇÃO DO DIREITO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ANTE A EXISTÊNCIA DA CORRUPÇÃO NO BRASIL;
4. CONSOLIDAÇÃO DE VALORES ÉTICOS NAS EMPRESAS ESTATAIS E O COMBATE À CORRUPÇÃO: PRÁTICAS PARA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIALMENTE RESPONSÁVEIS;
5. A DEFESA DA PROIBIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL;
6. A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI Nº 8.429/92) E OS AGENTES POLÍTICOS: DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL ENTRE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA;

7. A NOVA GESTÃO PÚBLICA: UM DESAFIO A SER ENFRENTADO NA ATUAL CONJUNTURA NACIONAL PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS;
8. ATIVISMO JUDICIAL E DIREITO À SAÚDE: A QUEBRA DOS PRINCÍPIOS SENSÍVEIS E ORGANIZATÓRIOS DO ESTADO BRASILEIRO;
9. A EXPERIÊNCIA DAS ESCOLAS CHARTER NORTE-AMERICANAS COMO SUBSÍDIO PARA A PROPOSTA DE GESTÃO PRIVADA NO ENSINO PÚBLICO BRASILEIRO;
10. A EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÃO DE QUALIDADE NOS CERTAMES PÚBLICOS COMO OFENSA AO PRINCÍPIO DA LIVRE CONCORRÊNCIA;
11. A LEI 12.462/11 E O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS – RDC: UMA INOVAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO;
12. A RESPONSABILIZAÇÃO DO PARECERISTA JURÍDICO EM PROCESSOS LICITATÓRIOS EM RELAÇÃO À FASE INTERNA;
13. A RESPONSABILIDADE POR PARECERES EM LICITAÇÕES E A LIBERDADE PROFISSIONAL;
14. AS DIMENSÕES LIBERAIS E REPUBLICANAS NA DESAPROPRIAÇÃO: UMA ANÁLISE DOS INTERESSES PÚBLICOS E PRIVADOS;
15. A PREVENÇÃO AO DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS E A INSTRUMENTALIZAÇÃO DAS AÇÕES REPRESSORAS: O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE;
16. A EFETIVIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO COMO ÓRGÃO AUXILIAR DO CONTROLE SOCIAL;
17. OS LIMITES DA COMPETÊNCIA NORMATIVA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) FACE AOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO.

Como visto, trata-se de um conjunto de temáticas marcadas pela interdisciplinaridade e profunda contemporaneidade dos debates afetos à atividade administrativa e à gestão pública, inclusive com a potencial condição de apontar rumos para a pesquisa e o debate sobre as candentes discussões relacionadas ao Direito Administrativo na atualidade.

De nossa parte, sentimo-nos profundamente honrados em participarmos na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho, com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e demais participantes do GT.

Parabéns ao CONPEDI, pela qualidade do evento e pela afetuosa acolhida em todo o período desse relevante momento de divulgação da pesquisa científica na área do Direito.

Esperamos que os leitores apreciem.

Fraternal abraço,

Brasília, julho de 2017.

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

Prof^a. Dr^a. Maria Tereza Fonseca Dias – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
/Fundação Mineira de Educação e Cultura (FUMEC)

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

A NOVA GESTÃO PÚBLICA: UM DESAFIO A SER ENFRENTADO NA ATUAL CONJUNTURA NACIONAL PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS

THE NEW PUBLIC MANAGEMENT: A CHALLENGE TO BE FACED IN THE CURRENT NATIONAL CONTEXT BY PUBLIC POLICIES

Fernanda Claudia Araujo Da Silva ¹

Resumo

A Administração Pública brasileira enfrenta desafios que propõem uma reconstrução da gestão face à crise econômica, passando, além da reforma, a modernização, com a revisão do comportamento estatal e a busca de meios adequados às novas necessidades, dentro dos preceitos democráticos. Serão identificados e analisados dilemas enfrentados, e as saídas para uma prestação dos serviços no contexto de Estado, de gestão e de alcance do interesse público. A pesquisa é baseada em teóricos que expõem acerca da administração pública e seus avanços. A reconstrução do Estado é identificada numa gestão pública capaz de torná-lo aberto às querelas econômicas.

Palavras-chave: Gestão pública, Democracia, Políticas públicas, Reforma estatal, Governança pública

Abstract/Resumen/Résumé

The Brazilian Public Administration faces challenges that propose a reconstruction of the management in the face of the economic crisis, passing the reform, modernization, with the revision of the state behavior and the search of means adapted to the new necessities, within the democratic precepts. It will identify and analyze faced dilemmas, and outputs for a service delivery in the context of State, management and public interest reach. The research is based on theorists who expose about public administration and its advances. The reconstruction of the State is identified in public management capable of making it open to economic quarrels.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public administration, Democracy, Public policy, State reform. public governance

¹ Professora de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará.

1 INTRODUÇÃO

O papel da Administração Pública brasileira enfrenta um desafio que propõe uma nova reconstrução da gestão para enfrentar a problemática econômica. A questão que se passa vai além de uma reforma e modernização estatais, mas, de se rever o comportamento do Estado face às transformações ocorridas e pela busca de meios a fim de se adequar às novas necessidades, através de afrontamentos compatibilizados dentro dos preceitos democráticos existentes.

Na trajetória político-jurídica brasileira, as reformas de modernização surgem após os anos de 1930, passando por um Estado interventor que perdura até fins dos anos de 1950, quando começa o período de autoritarismo ou ditadura militar findando na redemocratização do Brasil e na chamada institucionalização da sociedade civil, por volta de 1985, até a chegada de um novo Brasil democrático com a Constituição de 1988.

Logo no início, a Constituição traz um modelo de intervenção e de manutenção de uma administração com critérios publicistas, o que levou o Brasil a um esgotamento econômico para a gestão pública, a ensejar várias reformas administrativas e com um modelo não satisfatório, momento em que se propõe, gradativamente, o estabelecimento do Estado gerencial.

A partir da institucionalização do Estado gerencial regulam-se as novas bases da gestão pública. Porém, não a levaria a uma real ascensão de forma que impeditivos econômicos fazem com que o Brasil venha a buscar um novo modelo de Administração Pública. Mas percebe-se que o contexto social insere-se numa conjuntura de protagonista atuante em virtude do princípio democrático que se encontra inserido.

Nesse parâmetro de discussão, propõe-se com o presente trabalho identificar e analisar a atual situação da Administração Pública brasileira diante de desafios que vêm sendo enfrentados e quais as possíveis saídas para se estabelecer uma melhoria na prestação dos serviços públicos e sua correlação com as políticas públicas no atual contexto de Estado, de gestão e de alcance do interesse público.

A pesquisa é pura, baseada em livros de doutrinadores do Direito Administrativo, da Administração Pública e teóricos que expõem sobre a contextualização da administração pública gerencial e de filósofos que encontram o Estado como elemento identificador do interesse da coletividade.

Assim, será analisada a reconstrução administrativa do Estado brasileiro e identificado

o modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto aos problemas econômicos enfrentados, porém, voltado para a proteção do interesse público e pela busca da eficiência na coordenação da economia e dos serviços públicos, e, em especial, das políticas públicas existentes.

Analisa-se um contexto histórico e identificam-se perspectivas de desenvolvimento com a utilização de mecanismos privados, publicizando-os, a fim de encontrar soluções para a melhoria da atuação da Administração Pública brasileira.

A temática toma vários caminhos desde a Ciência da Administração, passando pelo Direito, Sociologia e Filosofia, dentro de uma ampla contemporaneidade de discussão.

2 A FUNÇÃO EXECUTIVA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A função administrativa encontra-se na participação da atuação de todos os poderes que estruturam o Estado Brasileiro, Executivo, Legislativo e Judiciário, estabelecidos no Art. 2º, da Constituição (MEIRELLES, 1990), e com uma atuação típica ou atipicamente desempenham atividades executivas de acordo com os direcionamentos constitucionais e legais assim estabelecidos.

Isso nos mostra que a atuação executiva se perfaz por todo o Estado e genuinamente a produzir políticas públicas dentro dos Poderes. Nesse âmbito, tem-se uma proposta de identificação da atuação executiva. No Judiciário, a movimentação para se implementar o próprio acesso à Justiça, são atuações executivas de planejamento e cumprimento, como ocorre também no legislativo, em sua organização e composição.

E o Executivo como função nata a ser desempenhada, mas que os demais busca alcançar novos parâmetros executivos para o funcionamento e direcionamento ao interesse público. Por isso, calham as palavras de Madeira no sentido de que:

Isto é tanto mais importante quando se sabe que as atividades da Administração Pública, típicas do Poder Executivo, coexistem nos dois outros Poderes, isto é, nos Poderes Legislativo e Judiciário, sendo regidas, assim, pelo Direito Administrativo, este considerado e definido como o conjunto de princípios jurídicos que disciplinam as Atividades da Administração Pública em quaisquer dos departamentos de governo. (MADEIRA, 2008, p.63)

Assim, a perspectiva de se definir a função administrativa pode ser vista sob o aspecto amplo ou restrito, de forma que no aspecto amplo, engloba toda e qualquer função de governo, enquanto função administrativa e, no sentido restrito engloba apenas a função administrativa.

Já sob a ótica estrutural, a função administrativa, no sentido formal, orgânico ou subjetivo significa a estrutura do Poder Executivo, e em sentido material, funcional ou objetivo, a atividade administrativa diluída e necessária nos demais Poderes.

Não há exclusividade no exercício da função executiva pelos Poderes, porém uma preponderância, tanto de caráter político, como executivo em todos os poderes estruturais, considerando-os harmônico dentro do direcionamento constitucional (CARVALHO FILHO, 2017, p. 2-3).

Ainda complementando o pensamento de Carvalho Filho (2017, p. 3), a tipicidade ou atipicidade das funções pode suceder que determinada função se enquadre, em certo momento, como típica e o ordenamento jurídico converte em atípica. Nesse pensamento, o autor toma como exemplo a partilha e o divórcio extrajudicial, que ora pode ser extra ou judicialmente resolvido e ora só pode ser solucionado via judicial, retirando uma função que era jurisdicional e estabelecendo uma atividade administrativa, ou seja, uma função executiva.

Isso nos mostra que o delineamento dos contornos da função administrativa não é tão fácil quanto se pensa, por isso, toma-se como referência o pensamento de Otto Mayer (*apud* CARVALHO FILHO, 2017, p. 4) que “A administrativa é a atividade do Estado para realizar seus fins debaixo da ordem jurídica”. A referência atende tanto a função, quanto ao efeitos da função administrativa.

Não interessando o poder estrutural a que pertence essa função executiva, apenas a prospecção de que a função pode ensejar, e de forma específica nas políticas públicas, em todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

3 GESTÃO E PENSAMENTOS ESTRATÉGICOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Na atual conjuntura brasileira pós instauração do estado gerencial muito se tem refletido sobre a Administração Pública a fim de contribuir para o desenvolvimento estatal e atender às novas exigências de gestão na Administração e no seu papel desempenhado. Isso porque desde os anos de 1970, reformas têm sido planejadas e executadas para satisfazer necessidades concretas. E, agora, se está a planejar uma proposta estratégica com planejamento para contribuir com as organizações e com o desenvolvimento governamental estabelecendo-se um processo de desenvolvimento.

A proposta pauta-se num desenvolvimento organizacional contínuo com maior responsabilidade de gestão em todos os níveis, envolvendo muitos protagonistas, inclusive o próprio administrado, e principalmente este, mostrando-se numa construção partilhada entre os participantes desta gestão. Isso porque a inclusão do administrado, usuário, ou qualquer um que participe da atividade administrativa, define-se como sendo uma parcela de atuação da funcionamento da própria Administração Pública.

Em razão disso, o Direito Administrativo toma um outro paradigma em ultrapassar o campo de estudo com uma maior interdisciplinaridade, permitindo, portanto, uma maior instrumentalidade, com uma orientação política e de gerenciamento administrativo (MARSHALL, 1998).

A partir de fins do Século XIX começa-se a retirar o foco da centralidade política do Estado e da Administração Pública e passa-se a manter a centralidade da compreensão de que a Administração Pública tem o administrado como a razão do interesse público (DENHARDT, 2011) passando, então, a buscar uma administração pública mais efetiva. Essa transcendência de foco propõe uma administração não mais sendo um simples objeto do Direito Administrativo, enquanto ciência jurídica, mas como uma atuação preocupada com a gestão eficiente e na proposta de se encontrar através de estudos da Administração Pública e de sua estrutura (DENHARDT, 2011).

Nesse momento, verifica-se que no Brasil o surgimento da Escola de Administração Pública-EBAP, da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, em 1952, com o apoio da ONU e da UNESCO com a tendência das escolas norte-americanas para o incentivo e formação de servidores públicos visando o desenvolvimento, o planejamento e a atuação da Administração Pública, com influências mais técnica e voltada para o interesse público com aportes técnicos, pragmáticos e de efetivo experimento, e obviamente com reflexos para as propostas de reformas estatais.

Mas não se pode deixar de falar da criação do Departamento de Administração do Serviço Público-DASP, instituído pelo Decreto nº 6.933/1938, com a finalidade de estabelecer um padrão de eficiência no serviço público federal, voltado principalmente para o recrutamento de recursos humanos na administração pública, por meio de concursos e seleções.

O DASP também passa a promover estudos voltados para princípios e metas organizacionais da administração e além de qualificar funcionários públicos e promover debates e estudos para o setor.

Outro parâmetro de reflexo dessa nova atuação, é a repercussão em uma administração com uma abordagem voltada para um critério mais humanitário (KEINERT, 2000), possibilitando a ampliação de competências, com a aceitação da influência da escola americana de administração, baseada na aplicação de diferentes teorias da administração, mas dentro de um conceito único de Estado, como o responsável pelo planejamento e operacionalização das políticas públicas nacionais (RAMOS, 1966).

Ocorre que o Estado nesse período funcionava como interventor e regulador dentro de uma organização burocrática e hierarquizada, sem uma proposta técnica avançada, mas politicamente interventiva na formação administrativa brasileira até os anos de 1980.

No entanto, desde o século XVI o modelo burocrático já era bastante difundido nas administrações públicas, nas organizações religiosas e militares, especialmente na Europa. Desde lá o modelo burocrático foi experimentado com intensidades heterogêneas e em diversos níveis organizacionais, culminando com sua adoção no século XX em organizações públicas, privadas e do terceiro setor. (SECCHI, 2009, p. 350)

Porém, esse modelo de administradores públicos por formação eram os gestores que implementavam programas burocráticos, que passaram a ser confrontados diante de fatores internos e externos. No âmbito externo, o modelo fordista entra em declínio com a diminuição da soberania estatal, principalmente dos países de sofrível dependência econômica de Estados desenvolvidos, como o Brasil à época, o qual teria que se adequar às novas exigências econômicas internacionais.

No âmbito interno, crises econômico-fiscais fragilizavam o desenvolvimento do Estado. Esses fatores proporcionavam ao Estado crises de legitimidade do poder estatal traduzindo na crise do próprio Estado, o que ensejou à abertura de novas propostas de mudança administrativa. Isso condiz a um período de promulgação da Constituição de 1988 que traz diretrizes democráticas e de grandes avanços sociais e consequentes controles sociais existentes, propondo uma política administrativa de resultados mais efetivos e impessoais (pelo próprio princípio da impessoalidade previsto no *caput* do Art. 37). Nesse sentido, observamos que:

A impessoalidade prescreve que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras. O chefe ou diretor de um setor ou departamento tem a autoridade e responsabilidade para decidir e comunicar sua decisão. O chefe ou diretor é a pessoa que formalmente representa a organização. Ainda mais importante, a impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que a estão ocupando. Isso ajuda a evitar a apropriação individual do poder, prestígio, e outros tipos de benefícios, a partir do momento que o indivíduo deixa sua função ou a organização. (SECCHI, 2009, p.351)

O próprio princípio em substituição ao antigo princípio da finalidade estabelece uma proposta de uma administração para o interesse público e organizacional, nunca pessoal, mas nos termos das funções do Estado republicano e democrático, como proposto pela Constituição de 1988.

O Estado brasileiro saiu desse aparelhamento formal de administração pública, em especial pela estrutura tripartite de administração (direita, indireta e fundacional), passando após a Reforma de 1998, a uma estrutura bipartite, realocando as fundações na administração indireta, além de condicionar à criação de estatais brasileiras aos imperativos da segurança nacional e relevância do interesse público, a instaurar agora nesse período um outro tipo de Estado gerencial com inúmeras modificações por emendas constitucionais.

Nesse sentido, podemos observar que:

Desde os anos 1980, as administrações públicas em todo o mundo realizaram mudanças substanciais nas políticas de gestão pública (PGPs) e no desenho de organizações programáticas (DOPs). Essas reformas administrativas consolidam novos discursos e práticas derivadas do setor privado e os usam como *benchmarks* para organizações públicas em todas as esferas de governo. (SECCHI, 2009, p.348)

Além do gerencialismo, instaura-se um governo empreendedor, como sendo um modelo compartilhado, caracterizando uma *new public management*, pós-burocrática com elementos valorativos de eficiência, eficácia e competitividade dentro de políticas públicas de gestão, liderança executiva e desenho organizacional para a operacionalização das ações de governo.

Não pode se esquecer da governança pública, no sentido de se estabelecer no âmbito da Administração Pública, práticas democráticas e de gestão para melhorar as condições de desenvolvimento econômico e social.

Tais práticas, de boa governança, têm apoio do Fundo Monetário Internacional-FMI e do Banco Mundial, para que possam fomentar os países que necessitam de recursos financeiros para melhorar a eficiência administrativa, uma *accountability* democrática, e a existência de mecanismos de combate à corrupção.

Porém, tanto as instituições de fomento (FMI e Banco Mundial) com a OCDE impõem a implementação da transparência na atuação administrativa e na responsabilização dos gestores, dentro de um paradigma proposto ao setor privado, na diretiva da OCDE (2004) e analogicamente aplicado ao setor público.

Essa governança tem sido estabelecida no Estado brasileiro, mesmo com algumas

nuances específicas à ‘governabilidade brasileira’.

Eficiência, não em uma perspectiva principiológica, mas através do direcionamento e da cobrança de fatores que alcancem os elementos direcionadores e previstos na Lei nº 12.8846, de 1º de agosto de 2013, e nas medidas anticorrupção propostas pelo Ministério Público que estão a seguir elencadas: a) Prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação, b) Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos, c) Aumento das penas e crime hediondo para a corrupção de altos valores, d) Eficiência dos recursos no processo penal, e) Celeridade nas ações de improbidade administrativa, f) Reforma no sistema de prescrição penal, g) Ajustes nas nulidades penais, h) Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2, i) Prisão preventiva para assegurar a devolução do dinheiro desviado e j) Recuperação do lucro derivado do crime, objeto do Projeto de Lei nº 4850/2016.

Outra importante lei que estabelece a governança pública, é a Lei nº 12.527/2011, denominada Lei da Informação, que divulga por portais da transparência, informações e dados abertos. E no dizer de Da Silva e Albuquerque (2016, *online*), temos que:

A lei também corrobora à divulgação de informações públicas e garante o seu acesso. A lei enfrentou obstáculos inicialmente de ordem técnica para sua implementação. No entanto, hoje já funciona disponibilizando informações e aplicando o preceito de acesso à informação e transparência.

Podemos observar que a disponibilização refere-se a informações governamentais, como as tratadas na lei supra mencionada, e também a informações não-governamentais, de forma que nessas últimas, temos a possibilidade de divulgação de obras culturais livres e de licenças abertas [...].

A referida lei proporciona também a existência de registros *open data*, pelo portal www.dados.gov.br, ou seja, dados abertos para conhecimento da coletividade e do próprio governo, além da possibilidade de manipulação de tais registros para fins de estabelecer políticas públicas quando de fragilidades apontadas nos dados publicados, ocorrendo o que se chama de interoperabilidade:

A utilização dos dados enseja a chamada interoperabilidade. A interoperabilidade possibilita a capacidade de interoperar ou combinar diferentes dados ou conjunto de dados disponibilizados, permitindo sua utilização com a possibilidade de construir sistemas ou propor projetos governamentais. (DA SILVA, ALBUQUERQUE, 2016, *online*)

A responsabilidade dos gestores está no alcance da Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92, na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000 e na Lei da Ficha Limpa, Lei Complementar nº 135/2010.

A Lei da Ficha Limpa tem como principal objetivo de impedir a eleição de candidatos que realizaram práticas de corrupção, que não tiveram suas contas aprovadas, que sejam condenados por crimes e ainda que tenham processos em curso no âmbito da Justiça Eleitoral.

Seja o alcance impeditivo de práticas de corrupção, de enriquecimento ilícito, dano ao erário e limitações impeditivas fiscais são considerada medidas de efetivação conforme a diretiva da OCDE.

4 A NOVA GESTÃO SOCIAL DO ESTADO BRASILEIRO: tem como pressuposto as diretrizes democráticas nas políticas públicas

A nova gestão social do Estado brasileiro se caracteriza por uma aproximação entre a administração pública e a coletividade, sendo, portanto, o elemento sociocêntrico. Por isso, Keinert (2000, p.188) assevera que: “O grande desafio que surge com o novo entendimento é de romper com as dicotomias, ou seja, é ilusório pensar que primeiro se refaz o pacto Estado-sociedade, para depois pensar no operacional”. É levar em consideração o que Bobbio (2009) chama o Estado de mal necessário, e o atribui como instrumento de regulação da sociedade.

Assim, o Estado deve ser tratado como regedor e integrador necessário à participação de uma nova gestão social. Com isso, o paradigma emergente demanda abordagens integradoras e autossustentáveis, propondo uma nova Administração Pública como objeto de uma ciência do gerenciamento a uma resposta à proteção social.

Parte-se, portanto, do momento de deficiência estatal pela ineficiência do serviço, da fragilidade em sua efetividade e até mesmo, em muitos casos, por sua ausência, e segundo às teorias administrativas, seria o próprio declínio do fordismo da Administração (LIPIETZ, 1991).

Esse momento administrativo sofreu reflexos mercadológicos em vários países do mundo e não seria diferente no Brasil, tanto é que as mudanças começam pela mudança normativa dos parâmetros estatais baseados em teorias privadas que complementavam as diretrizes públicas, permitindo um melhor funcionamento da Administração Pública.

Há uma substituição do modelo burocrático pelo modelo gerencial, com foco em resultados e principalmente na diminuição da estrutura estatal, com privatizações, maior controle fiscal para o setor privado e uma grande aplicação de técnicas privadas na atuação administrativa. Numa inserção econômica esse período proporciona uma alavancada, pois o plano real advindo dos anos de 1996, como reestruturação econômico-financeira do Estado brasileiro.

A Emenda Constitucional nº 19/98 teve esse impacto na reformulação da forma de instituição de entidades públicas e privadas, na remodelagem do quadro avaliativo do estágio probatório, com um aumento temporal, na eficiência como prerrogativa primordial ao gerenciamento, mesmo tendo sido retirado do Decreto-lei nº200/67, levando-o a uma categoria constitucional, e trazendo uma abordagem coerente no gerenciamento e na quebra da burocracia brasileira.

É claro que a mudança foi ocorrendo paulatinamente a atender essa nova dimensão administrativa de Estado e com um viés econômico à comportar uma nova dimensão política institucionalizada (DINIZ, 2001) e na tentativa de responder os problemas políticos e institucionais gerados pelas novas necessidades advindas da globalização.

Nessa perspectiva, a Administração Pública cria novos padrões apresentando-se como uma nova Administração, e a prestar um novo tipo de serviço público, com bases democráticas e protetivas do administrado (DENHARDT, DENHARDT 2003).

É como se essa nova administração reconstruísse o interesse público, apresentando-o sob um modelo de uma sociedade civil mais humanizada, com ações públicas da atualidade e principalmente por políticas públicas diretivas, e identificando o administrado como principal protagonista dessa atuação, ultrapassando a legalidade imposta pela Constituição e se efetivando pelo preceito democrático.

O que talvez essas novas necessidades acabam por onerar demasiadamente o Estado, e fazem com que ele (Estado) venha em busca de novos modelos de gerenciamento na condução das atuações coletivas, por uma governança compartilhada, principalmente pela parceria com o setor privado em diversos ramos a atender uma maior compatibilidade de ações à sociedade, levando-se em consideração que esse serviço público é para atender o interesse público, como principal elemento (DENHARDT, DENHARDT 2003), valorando o servidor público nessa responsabilidade compartilhada entre interesse público e interesse da Administração Pública.

Outro fator dessa nova administração social é a mudança comportamental do gestor público com uma atuação mais efetiva nas políticas públicas existentes e muito mais intervencionista, de forma que o Estado é construído política e socialmente a prestar serviços, verificar resultados e controlar financeiramente sua atuação, num verdadeiro *accountability*.

Os valores sociais dessa nova administração pública estão dentro do empreendedorismo, nas relações internacionais e sobretudo na decisão governamental. Por isso, há uma maior descentralização na estrutura formal da Administração Pública com a

descentralização de atividades para a fixação dos preceitos democráticos na sociedade. Como exemplo constitucional de alargamento desses preceitos sociais tem-se a saúde e a educação que, a partir de 1988, tomam uma outra influência social, por causa da municipalização desses serviços, proporcionando um aumento na cidadania, com o incentivo de elementos patrimoniais como ocorrem com os fundos financeiros que fomentam o setor e cumprir com o princípio da universalidade, tanto para a educação como para a saúde (ANDION, 2012, p.1).

Esses dois setores, saúde e educação, têm uma gestão compartilhada com a participação da sociedade e dos interessados proporcionando um modo de gestão diferenciado, nem como mercado, nem como Estado, mas mantendo relações com instituições públicas e privadas (FRANÇA FILHO, 2008, p. 32).

Porém, isso não quer dizer que não existam entraves e gargalos a serem superados a fim de que os preceitos sociais sejam efetivamente realizados. A própria quebra de paradigma de funcionamento da Administração Pública com o propósito de se harmonizar com as necessidades sociais e com vista a estabelecer um estado organizado e regulado é fundamental para coibir a insatisfação com o desempenho governamental do setor social face à problemática econômica.

A administração desse Estado é voltada à uma gestão social racional e de responsabilidade social para a consecução de tais objetivos, por isso,

Países membros da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) reformaram seus serviços públicos por causa de preocupações sobre o desempenho econômico, da necessidade de inovação ou de uma série de demandas dos cidadãos e instituições incentivadas por um declínio na confiança dos governos. (MONTEIRO, PEREIRA, THOMAZ, 2016, p. 63)

Sob o aspecto da administração brasileira, mesmo não sendo membro da OCDE, tem adotado as suas diretrizes como *soft law*, pois não sendo membro é considerado observador, e estabelecendo um avanço com relação à inovação e melhoria da governança e dos princípios políticos que orientam as mudanças governamentais brasileiras na realização de *accountability* e controle social. Isso ocorre a partir da Constituição de 1988 com redemocratização das funções e direções administrativas existentes, com uma atuação mais eficiente.

O controle social da atuação governamental surge com a existência de mecanismos de controle social e com maior participação popular na gestão pública, numa construção de desenvolvimento, crescimento e distribuição de benefícios democráticos. Isso porque a democracia é elemento primordial no desenvolvimento e modernização da Administração Pública, como pressuposto abstrato de validade (IPEA, 2010), pois não se pensa em

desenvolvimento com bases autoritárias.

O IPEA (2010) apresenta três proposições para a democracia brasileira e o liame com o desenvolvimento, além de indicar argumentos e discussões que fundamentam essa nova gestão social de bases democráticas.

A primeira proposição é pensar o desenvolvimento a partir da democracia com a oferta de oportunidades promissoras desafiando a práxis política, e nos mostra que países periféricos ou de capitalismo tardio colocaram a democracia e o desenvolvimento em situações antagônicas retardando o seu próprio crescimento.

A segunda proposição é pensar a democracia como algo multidimensional a partir de processos, procedimentos e espaços institucionalizados no Estado brasileiro e a na sociedade com proximidade entre representantes e representados na relação político-institucional existente.

E a terceira proposição é pensar os processos de democratização e desdemocratização na relação Estado e sociedade numa dialética entre desenvolvimento e retrocesso com os paradigmas de amplitude, igualdade, proteção e comprometimento, havendo uma confiança entre Estado e administrado nas decisões políticas formando uma rede de confiança na esfera pública.

Há uma reflexão nas políticas públicas e sua relação com a capacidade do Estado como afirma o relatório do IPEA:

A autonomia se reproduz politicamente por meio da ampliação da capacidade do Estado em atender, com as políticas públicas, aos interesses múltiplos e heterogêneos das classes sociais e de exercer sua função de árbitro e regulador das relações sociais. Assim, o Estado se eleva acima dos interesses imediatos das classes e reafirma sua relativa independência legitimando seu poder ao revestir suas políticas com caráter universal. (IPEA, 2010, p. 311)

Nessa relação interativa entre democracia, sociedade civil e Estado, Habermas (2003, p.57-58) apresenta dois lados, os quais denomina de *input* e *output* no aparelhamento estatal como ponto de referência do poder social de interesse organizado fluindo para o Estado, e esta, para estabelecer a legislação. No outro lado, o *output*, a administração encontra a resistência dos sistemas funcionais das organizações no processo de implantação e faz valer no processo de implementação o *input*.

Esse mecanismo favorece a tendência da autonomia do poder estatal, ligando o poder social de forma mais eficaz ao poder estatal e dialeticamente dentro de um poder comunicativo

existente.

Nessa relação dialética proposta por Habermas (2003) nos faz indagar acerca da possibilidade de melhorar as condições sociais de funcionamento de nossas políticas públicas, num contexto de mudanças em que as concepções de Estado, sociedade e economia se mesclam num processo, ora de convergência, ora de divergência nacionais.

Para tentar responder, parte-se de um pressuposto que os valores sociais são compartilhados entre Estado e sociedade (VETTORETTO, 2009, p.189), a estabelecer um consenso social entre quem define o interesse público e quem garante a sua prossecução, dentro de valores normativos universais que permitam ponderar interesses os mais diversos, cabendo ao Estado a sua adequada definição e salvaguarda da Administração Pública para a garantia da correta aplicação dos interesses públicos (FERRÃO, 2014 p. 48).

Na contextualização democrática das políticas públicas, a atuação estatal muda de concepção, de governo para governança, dando uma nova concepção ao papel do Estado e que as funções de execução recaem sobre a regulação, estratégia e intervenção. Senão vejamos:

[...] uma nova concepção do papel do Estado, em que as funções directas de execução perdem o peso a favor de uma intervenção sobretudo reguladora, estratégica, mediadora entre actores com interesses antagônicos e valores distintos e facilitadora dos processos de desenvolvimento. Este novo modelo, que reflecte a crescente complexificação das sociedades e das economias, favorece a multiplicação de figuras como as parcerias público-privado ou as modalidades de contratualização entre o Estado e outras entidades, induzindo fronteiras cada vez mais porosas entre organizações públicas, privadas e do designado terceiro sector. (FERRÃO, 2014 p. 58)
Sic!

Ora, de fato essa concepção democrática de participação da sociedade nas políticas públicas tem apresentado sensível mudança e com reflexos nos resultados sociais dentro desse novo gerenciamento administrativo, mas para atender uma política restritiva de gastos públicos sem perder, é claro, a eficiência.

E a eficiência é o principal objetivo das políticas públicas, pois dá credibilidade à atuação estatal, além de se identificar com o preceito democrático, estabelecendo uma visão de atendimento às necessidades públicas.

A Política Pública é realizada dentro do ideal democrático, pois permite a inclusão do administrado no processo decisório, definindo o caráter e o papel do Estado e da governança, principalmente com a ampliação do Estado na formulação e implantação de políticas públicas estaduais e locais. Porém não se reduzem às políticas estatais, ao contrário, é a própria ampliação, pois estabelece a redistribuição de benefícios sociais visando a mitigação das desigualdades sociais existentes no Estado brasileiro e a buscar o desenvolvimento

socioeconômico. Dessa forma, esses planejamentos político-sociais não podem ser repensados somente pelo Estado ou por seus organismos, mas por toda a coletividade e demais protagonistas integrantes dessa formulação democrática (OFFE, 1991).

O Estado participa como regulador das relações sociais, a identificar uma evolução nesse trajetória de política social. Por isso,

[...] defendemos aqui a tese de que para a explicação da trajetória evolutiva da política social, precisam ser levadas em conta como fatores causais concomitantes tanto exigências quanto necessidades, tanto problemas da integração social quanto problemas da integração sistêmica (Lockwood), tanto a elaboração política de conflitos de classe quanto a elaboração de crises do processo de acumulação. (OFFE, 1984, p. 36)

As políticas públicas traduzem a implantação de resultados propostos pelo exercício do poder político e a interferência na fragilidade social, repartindo custos e benefícios, como sendo o papel social, mediando a relação entre a sociedade e a instituição, obtendo um mínimo de consenso e legitimando a eficácia da ação da política pública (SILVA, 2010, p.161).

No entanto, as políticas sociais no Brasil revelam-se de forma fragmentada, descontínua e insuficiente na produção de impactos significativos, atrelados aos cíclicos e curtos crescimentos econômicos, muito mais uma política de inserção do que uma política pública efetiva. E como assevera Piovesan (2004, p.36) “[...]os graves riscos do processo de desmantelamento das políticas públicas estatais na esfera social, há que se redefinir o papel do Estado sob o impacto da globalização econômica e reforçar sua responsabilidade no tocante à implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais”.

O Estado brasileiro tem que redefinir seu papel de governança para poder implementar os direitos sociais e protetivos por políticas públicas permanentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou trazer para o debate acadêmico a existência de elementos democráticos do Estado brasileiro na busca pela integração de elementos relacionados à sociedade, às instituições públicas estatais e à própria política pública.

Esse enfrentamento tem ultrapassado vários modelos de Estado, mas sempre encontrando a fragilidade social num paralelo à mitigação da democracia e dialeticamente encontra seus efeitos no disfuncionamento social.

O papel do Estado deve ser mudado para assumir uma governança sobre a sociedade

administrada e não um governo com suas velhas características cheias de verbosidades e de pouca implementação de políticas integrativas capazes de produzir equilíbrios sociais preventivos e reparadores.

Reformas e identificadores do Estado não são suficientes na manutenção dessas bases democráticas, pois só se estabelecem quando da proliferação de políticas inclusivas permanentes e não precárias e provisórias. O foco deve alcançar ao setor hipossuficiente, principalmente aqueles que mais têm se onerado com as debilidades econômica, permitindo o funcionamento da ordem com o controle social das políticas sociais.

REFERÊNCIAS

ANDION, Carolina. **Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública**. Cad. EBAPE.BR, v. 10, nº 1, artigo 1, Rio de Janeiro, Mar. 2012, p.1-19.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade para uma teoria geral do política**. 15 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DA SILVA, Fernanda Cláudia Araújo, ALBUQUERQUE, Bruno Marques. **Os Registros do IBGE e sua Utilização como Ferramenta de Políticas Públicas Estatais: Um mecanismo de efetivação das necessidades coletivas através de dados abertos. IV Colóquio Luso-Brasileiro Direito e Informação “Direito e Informação na sociedade em rede”**. Disponível em: <http://ocs.lettras.up.pt/ocs/index.php/DirInf/index/search/titles?searchPage=2>. Acesso em: 30 de mar de 2017.

DENHARDT, J.V.; DENHARDT, R.B. **The New Public Service. Serving, not Steering**. New York: M.E Sharpe, 2003.

DENHARDT, R.B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

DINIZ, E. **Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea**. São Paulo em Perspectiva, v. 15, n. 4, p. 13-22, 2001.

FERRÃO, João. **O Ordenamento do Território como política pública**, 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2014.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Definido Gestão Social. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

IPEA. **Estado, instituições e democracia**: democracia/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2010.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia entre facticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, Vol. II.

KEINERT, T. M. M. Os **paradigmas da administração pública no Brasil** (1900-1992). Rev. Adm. Pública, v. 34, n. 3, p.41-48, 1994.

LIPIETZ, A. **Audácia: uma alternativa para o século XXI**. São Paulo: Nobel, 1991.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração pública**. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MARSHALL, G. *The State of Public Management*. *Public Administration Review*, v. 58, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 19. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1990.

MONTEIRO, Renato Pereira Monteiro, PEREIRA, Cléber Augusto, THOMAZ, João Luis Peruchena. Accountability e Controle Social: Uma reflexão sobre sua importância e relação para a democracia. **Revista UNEMAT de Contabilidade**. Volume 5, Número 9. Jan./Jul. 2016, p.62-87. Disponível em: <http://periodicos.unemat.br/index.php/ruc/article/viewFile/1162/1359>. Acesso em: 29 de mar de 2017.

OECD. *OECD principles of corporate governance*. 2004. Disponível em: <https://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>. Acesso em: 30 de mar de 2017.

OFFE, Claus. **Algumas contradições do Estado Social Moderno**. Trabalho & Sociedade: Problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho, vol. 2, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991.

_____. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PIOVESAN, Flávia, Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Cíveis e Políticos. In: **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**. Ano 1 • Número 1 • 1º semestre de 2004, p.21-47.

RAMOS, A. G. **Administração e contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. RAP — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira**. Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 155-163 jul./dez. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/S1414-49802010000200002/17325>.

Acesso em 01 de abr de 2017.

VETTORETTO, L. *Planning Cultures in Italy: Reformism, Laissez-Faire and Contemporary Trends*. In: J. Knieling e F. Othengrafen Eds., ***Plannig Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban na Regional Plannig***, Farnham e Surlington: Ashgate, p. 189-203