

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO - UPF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO – PPGD
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: RELAÇÕES SOCIAIS E DIMENSÕES DO PODER

**O IMPACTO DA REFORMA ADMINISTRATIVA DA DÉCADA DE 1990
NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO, GERADO
ESPECIALMENTE PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 19 DE 1998**

KARINA CARLA GIRARDI

PASSO FUNDO
2016

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO - UPF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO – PPGD
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: RELAÇÕES SOCIAIS E DIMENSÕES DO PODER

**O IMPACTO DA REFORMA ADMINISTRATIVA DA DÉCADA DE 1990
NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO, GERADO
ESPECIALMENTE PELA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 19 DE 1998**

KARINA CARLA GIRARDI

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Direito –
UPF, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre
em Direito.

Orientador: Professor Doutor Giovani da Silva Corralo

PASSO FUNDO
2016

DEDICATÓRIA

Aos MEUS PAIS, Mauro e Cleusa, pelo imenso incentivo e pela motivação que me foram dados nesta jornada, e por tornarem possível a realização de mais esta etapa. Ao meu noivo, pelo carinho e pela compreensão diante da ausência requerida pelo curso.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por todas as oportunidades que me proporcionou ao longo da minha vida, e por nunca me fazer perder a fé.

A todos os professores que contribuíram para minha formação, para a formação do meu conhecimento e do meu caráter.

À minha família, pela motivação, pelo incentivo e pela dedicação de sempre.

Ao meu noivo, pelo imenso carinho e pelos incontáveis gestos de amor.

A todos que, de algum modo, me ajudaram na realização deste trabalho.

A todos vocês os meus sinceros agradecimentos.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a Coordenação do Curso de Mestrado em Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Passo Fundo - RS, fevereiro de 2016.

Karina Carla Girardi

FOLHA DE APROVAÇÃO

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANA	Agência Nacional de Águas
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANCINE	Agência Nacional de Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestre
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Art.	Artigo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
EC	Emenda Constitucional
IGF	Iniciativa do Gerenciamento Financeiro
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MP	Medida Provisória
n.	Número
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
p.	Página
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDV	Programa de Demissão Voluntária
STF	Supremo Tribunal Federal
§	Parágrafo

RESUMO

A presente dissertação, desenvolvida no âmbito do Mestrado em Direito do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo está inserida na linha de pesquisa Relações Sociais e Dimensões de Poder. Esta pesquisa tem como objetivo analisar as transformações implementadas no Direito Administrativo brasileiro pela reforma gerencial, especialmente as inovações proporcionadas pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998. A relevância e a atualidade deste estudo decorrem da necessidade de um Estado eficiente, capaz de desenvolver uma melhor gestão, sobretudo dos recursos públicos no Brasil, consolidando o princípio constitucional da eficiência. Com fundamento no método dialético, este trabalho partiu, no primeiro capítulo, da análise geral do Estado e da administração pública, avaliando as formas de administração estatal até o sistema gerencial. Na sequência, o segundo capítulo aborda as particularidades da Administração Pública no Brasil, com destaque ao paradigma da reforma gerencial. O terceiro capítulo avalia as especificidades da Emenda Constitucional n. 19/1998 como marco da reforma gerencial no Brasil. Este estudo demonstra que existiram mudanças no Brasil, tanto do ponto de vista cultural, na visão da coisa pública, como do aspecto gerencial, com o abandono da forma patrimonialista de gestão do Estado. Observa-se, por fim, que grandes transformações se operaram no Direito Administrativo brasileiro, sobretudo em suas bases principiológicas e no rol de seus institutos.

Palavras-chave: Administração Pública. Eficiência estatal. Emenda Constitucional 19/1998. Reforma gerencial.

RESUMEN

La presente tesis, desarrollado en el ámbito del Magíster en Derecho del Programa de Postgrado en Derecho de la Universidad de Passo Fundo, se insiere en la línea de investigación Relaciones Sociales e Dimensiones de Poder. Esta investigación tiene como objetivo analizar las transformaciones implementadas en el Derecho Administrativo brasileño por la reforma gerencial, especialmente las innovaciones proporcionadas pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998. La relevancia y la actualidad de este estudio resultan de la necesidad de un Estado eficiente, capaz de desarrollar una mejor gestión, sobre todo de los recursos públicos en Brasil, consolidando el principio constitucional da eficiencia. Con fundamento en el método dialéctico, este trabajo partió, en primero capítulo, del análisis general do Estado e da Administração Pública, evaluando las formas de administración estatal até o sistema gerencial. En la secuencia, el segundo capítulo aborda las particularidades de la Administración Pública no Brasil, con destaque al paradigma de la reforma gerencial. El tercero capítulo evalúa las especificidades de la Emenda Constitucional n. 19/1998 como marco de la reforma gerencial en Brasil. Este estudio demuestra que existieran mudanzas en Brasil, tanto del punto de vista cultural, en visión de la cosa pública, como del aspecto gerencial, con el abandono de la forma patrimonialista de gestión de Estado. Se observa, por fin, que grandes transformaciones se operaran en Derecho Administrativo brasileño, sobre todo en sus bases principiológicas y en el rol de sus institutos.

Palabras-clave: Administración Pública. Eficiencia del Estado. Enmienda Constitucional 19/1998. Reforma de la gestión.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CAMINHO PERCORRIDO ATÉ O GERENCIALISMO.....	14
2.1 Estado: surgimento e organização	14
2.2 Formas de Administração Estatal: patrimonialista, burocrática e gerencial	26
2.3 Eficiência da administração pública como base do Estado gerencial.....	40
3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E A QUEBRA DE PARADIGMA DA REFORMA GERENCIAL	50
3.1 Formação do Estado brasileiro	50
3.2 A proposta de um modelo gerencial: uma nova visão de gestão da coisa pública	64
3.3 Algumas das críticas à reforma gerencial: tese da vinculação do Estado gerencial ao Estado neoliberal.....	75
4 A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 19/98 COMO MARCO DA REFORMA GERENCIAL	88
4.1 Antecedentes da Emenda Constitucional 19/1998	88
4.2 Inovações da Emenda Constitucional 19/1998.....	102
5 CONCLUSÃO.....	116
REFERÊNCIAS	124

1 INTRODUÇÃO

De início, mister ponderar que a avaliação acerca da qualidade e da adequação da gestão da coisa pública, da eficiência da administração do Estado, interessa não só a políticos e operadores do Direito no seu viés técnico (formal ou material), ou seja, se o governo se comporta em conformidade formal e material com a lei (em sentido amplo). Também, e sobremaneira, num Estado Democrático (e Social ou Constitucional) de Direito, ao cidadão, individual e coletivamente, visto que a satisfação de seus interesses para com o Estado passa, obrigatoriamente, por uma administração eficiente deste.

De fato, o Estado surge como um mecanismo para a satisfação de necessidades humanas que os seres humanos, considerados individualmente ou agrupados desordenadamente, não conseguiria suprir – essa é a razão última que motiva os indivíduos a abrirem mão de parcela de sua liberdade para criar um ente superior a eles, que de certa forma os congrega e defende os seus interesses.

Essa necessidade comum dos indivíduos entregue ao Estado – fim ou objetivo do Estado, portanto –, inicialmente, era bastante específica: a garantia da paz ou segurança. Entretanto, com o desenrolar histórico, novas finalidades foram postas ao Estado, surgiram novos deveres deste para com o seu povo¹.

Em apertada síntese, esses novos objetivos relacionam-se às sucessivas gerações dos direitos fundamentais, aos direitos de liberdade, de igualdade e sociais. Desse modo, se ao Estado, quando incorporados os direitos de liberdade, pelos idos do século XVIII, já se exigia um aparato que garantisse a criação e a aplicação de leis que assegurassem o direito à propriedade e a arrecadação de impostos para manter a máquina estatal – uma estrutura maior do que antes do Estado Liberal, ainda assim muito menor do que a posteriormente se exigiria com o Estado de Bem-Estar Social². Neste, devido aos compromissos prestacionais positivos do Estado, em saúde, educação, habitação, cultura e outros, a máquina estatal necessita de um sistema aumentado e de diferentes mecanismos de ação, situação que ganhou ênfase no Estado Democrático de Direito.

¹ FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Tradução Alexandre Salim e outros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 29.

² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006b. p. 26.

A evolução histórica retratada exigiu (e ainda exige) dos governantes que promovessem mudanças, também, na forma de administrar o Estado, de modo a conseguir atingir os objetivos deste em cada tempo – mormente porque essas necessidades (demandas) crescem, em regra, mais rapidamente do que as possibilidades (recursos) do Estado.

O atingimento desses objetivos, ou seja, cumprir o Estado com os seus fins, compromissos com o povo, é, especialmente no Estado Democrático, um relevantíssimo fator de legitimação, não só formal, mas fática, social. Para este momento histórico, a anteriormente aclamada reforma burocrática, pela qual a antiga administração patrimonialista foi substituída, mais profissionalizada, já não servia, fazendo-se impositiva uma forma mais eficiente de administração.

Uma visão mais gerencial da coisa pública, focada na eficiência da gestão, foi implementada ao redor do mundo como uma reforma do serviço público, uma nova administração pública, uma reforma gerencial. Esta última foi a nomenclatura adotada no Brasil, tendo a Reforma Gerencial como marco a Emenda Constitucional 19, de 1998, e implementação, ao menos de suas primeiras medidas, ao longo daquela década. A reforma foi idealizada e conduzida por Luiz Carlos Bresser-Pereira, cuja obra é o marco teórico do presente estudo.

Países como o Reino Unido e a Nova Zelândia (num restrito exemplo), que passaram por semelhantes mudanças, tiveram profundas alterações não só práticas, no plano da satisfação de compromissos do Estado, mas no plano de seu Direito Administrativo, especialmente quanto aos princípios e aos institutos jurídicos aplicáveis.

Identificar se essas modificações ocorreram, também, no Brasil, no Direito Administrativo pátrio, e, inclusive, se ainda estão a ocorrer, e, se ocorreram, quais foram elas, é de grande importância para o balizamento da atuação administrativa futura do Estado.

Somente com a compreensão desse fenômeno e de suas consequências é que se pode buscar, com real aspiração de êxito, uma ação mais eficiente do Estado. Eficiência que, diga-se, é condição para a concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos e fator inafastável de legitimação do Estado junto a estes³, mormente num cenário atual composto de uma sociedade marcada pela diversidade e pela profusão da informação.

³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p. 62-63.

Daí a importância e a validade do presente estudo, a identificação de grandes transformações que se operaram no Direito Administrativo Brasileiro, tanto em suas bases principiológicas, quanto no rol de seus institutos, com ênfase na Emenda Constitucional 19/1998, decorrente da reforma gerencial, viabilizando a sua melhor observância na condução administrativa do Estado e a conseqüente maior eficiência deste.

Nesse contexto, a presente pesquisa tem como elemento norteador a busca da resposta para a seguinte problemática: A reforma gerencial promovida na década de 1990 no Brasil promoveu transformações no Direito Administrativo nacional?

A pesquisa trabalha com a hipótese de que a reforma gerencial promoveu grandes transformações, sobretudo nas bases principiológicas do Direito Administrativo, principalmente com a Emenda Constitucional 19/1998.

O objetivo institucional da presente dissertação é a obtenção do título de Mestre em Direito pelo curso de Mestrado em Direito vinculado ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo. O objetivo geral pode ser compreendido como a explanação dos principais aspectos da reforma gerencial em nível nacional, enfatizando as mudanças trazidas pela Emenda Constitucional 19/1998, identificando as principais transformações, sejam principiológicas ou instrumentais, no Direito Administrativo pátrio. O produto científico resultante de toda a investigação é apresentado em três capítulos, que correspondem aos objetivos descritos acima.

O primeiro capítulo traz, em resumo, o caminho percorrido pela Administração Pública até o gerencialismo. Os subtítulos correspondem às formas de administração existentes, quais sejam, patrimonialista, burocrática e gerencial, sendo a base desta última a eficiência estatal.

No segundo capítulo, torna-se pertinente o estudo sobre a formação do estado brasileiro, a formação da administração pública no Brasil e o modelo aplicado. No último subtítulo, são levantadas as críticas ao modelo gerencial da administração pública, tratando ainda da tese da vinculação do modelo gerencial ao Estado neoliberal.

O terceiro capítulo, por sua vez, é dividido em dois subtítulos. Como marco da reforma gerencial, sem dúvidas que se faz necessário trazer à luz a Emenda Constitucional 19/1998. Assim, primeiramente, faz-se uma análise dos antecedentes da referida Emenda, e o cenário existente para quando foi construída. Por fim, apuram-se as inovações trazidas pela Emenda e as transformações no Direito Administrativo pátrio, tanto principiológicas quanto em seus institutos.

As considerações finais apresentam os resultados obtidos segundo os objetivos propostos, das quais, espera-se, possa-se extrair uma contribuição efetiva para o Direito Administrativo Brasileiro, dando ênfase para as efetivas mudanças trazidas pelo modelo gerencial na Administração Pública, principalmente com a publicação da Emenda Constitucional 19/1998, marco da reforma gerencial brasileira.

O método utilizado na pesquisa é o dialético, apoiado em vasta bibliografia relacionada ao tema, envolvendo a leitura e a discussão de jurisprudência, de doutrina, incluindo artigos científicos e demais publicações que tenham relação próxima aos objetivos propostos para o presente estudo.

Dessa forma, fazem-se evidentes a validade e a importância do tema proposto na presente dissertação para análise científica, uma vez que a investigação pode resultar na apresentação de contribuições inovadoras à comunidade científico-jurídica acerca de tão importante assunto.

2 O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O CAMINHO PERCORRIDO ATÉ O GERENCIALISMO

[...] o setor público não está numa situação em que as velhas verdades possam ser reafirmadas. É uma situação que requer o desenvolvimento de novos princípios. A administração pública deve enfrentar o desafio da inovação mais do que confiar na imitação. A melhoria da gerência pública não é só uma questão de se estar em dia com o que está ocorrendo na iniciativa privada: significa também abrir novos caminhos⁴.

O presente estudo inicia-se tratando dos aspectos que envolvem o surgimento do Estado, de sua necessidade ou instrumentalidade para os indivíduos, seus constituintes, especialmente em relação à institucionalização do poder político operada no Estado moderno. Avançando-se nessa relação entre Estado e sociedade, situa-se na questão da organização daquele, primeiramente quanto às classificações de forma de governo e forma de Estado.

Em seguida, afunila-se a questão para a evolução das formas de administração estatal, em seus modelos patrimonial, burocrático e gerencial, ainda em uma análise generalista, global, expondo-se, exemplificativamente, algumas das experiências do modelo gerencial no mundo.

Por fim, trata-se da eficiência como a base justificadora da administração gerencial. Para tanto, discorre-se sobre o processo que, ao longo da história, ampliou as finalidades do Estado, atribuiu-lhe maiores compromissos com a sociedade, considerando-se este como um fator determinante ao fato de dele se exigir uma ação mais eficiente.

2.1 Estado: surgimento e organização

O uso do termo *Estado* associado a uma sociedade política surge no século XVI. Antes disso, o termo já era usado para outras representações (inclusive, na Espanha até o século XVIII, para limitar grandes áreas particulares sobre as quais os respectivos proprietários possuíam jurisdição). Há autores que sustentam que o Estado sempre existiu, entendendo que, ainda que

⁴ METCALFE, Les; RICHARDS, Sue. **La modernización de la gestión pública**. Madrid: Inap, 1989.

não se lhe tenha sido atribuída essa denominação, para todas as sociedades teria havido uma correspondente organização política com autoridade superior⁵.

Em literatura, a denominação *Estado* aparece pela primeira vez em "O Príncipe", de Maquiavel (1513), ao menos no sentido de uma situação permanente de convivência e ligada à sociedade política⁶.

Embora haja dissonância, além de a respeito da época de surgimento, quanto às causas da formação do Estado (teorias contratuais e naturais, com subdivisões)⁷, um elemento fático inafastável é que ele surge no bojo de uma evolução de complexidade de grupamentos sociais.

Ainda, é possível, limitando-se as suas causas e buscando-se um elemento comum às diferentes teorias, afirmar que o Estado emerge com o primordial fim de garantir a vida das pessoas que o compunham, de assegurar a existência destas; uma visão utilitarista focada na segurança (autoproteção coletiva) como fim do Estado – e, por segurança, há de compreender-se vida e liberdade –, uma preocupação básica que se apresentava como fundamental e perene, inerente a essa organização social, manifestando-se, por exemplo, no século XVIII, na obra de Alexander Hamilton e outros em defesa do implemento da federação nos Estados Unidos:

Já temos visto quanto a União é necessária, como baluarte com que possamos contar contra os perigos externos e como o único meio de conservar a paz no meio de nós, de defender o nosso comércio e os nossos interesses comuns, de tomar necessários esses grandes estabelecimentos militares que derrubaram a liberdade do antigo mundo [...]⁸.

No mesmo sentido, Luigi Ferrajoli expõe que “nasce com Hobbes a configuração do Estado como esfera pública instituída para a garantia da paz e, juntamente, dos direitos fundamentais”⁹.

⁵ Leciona Dalmo de Abreu Dallari que há corrente de pensamento que sustenta que o Estado sempre existiu, tendo-o por inerente a qualquer organização social humana. Nessa linha, Eduard Meyer e Wilhelm Koppers, por exemplo. Para a ampla maioria dos autores, ainda segundo Dallari, a sociedade humana existiu por um tempo sem a presença do Estado, mas, devido a diferentes necessidades ou conveniências concretas dos grupos sociais, aquele foi criado para suprir estas. O mesmo autor apresenta, ainda, uma terceira corrente, para a qual somente seria Estado a sociedade política dotada de determinadas características bem definidas, corrente que conta com Karl Schmidt, que atrela a existência do Estado à ideia e prática do conceito de soberania (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 51).

⁶ DALLARI, 1998. p. 51.

⁷ DALLARI, 1998. p. 54-56.

⁸ HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Tradução Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003. p. 84.

⁹ FERRAJOLI, 2011. p. 29.

Essa concepção de que a asseguaração de um mínimo de direitos, especialmente ligados à vida e à liberdade dos indivíduos remonta às primeiras organizações mais complexas dos seres humanos é também lembrada por Ingo Sarlet. O autor refere que, embora esteja consolidada a ideia de que os primeiros direitos fundamentais não surgiram na Antiguidade, é absolutamente válido afirmar que, do mundo antigo, por meio da religião e da filosofia, herdaram-se certas ideias. Tais ideias vieram, no decurso da história, a influenciar diretamente o pensamento jusnaturalista e sua concepção de que, pelo simples fato de este existir, ao ser humano cabem alguns direitos naturais e inalienáveis; daí reputar-se àquele momento, da Antiguidade, a denominação de “pré-história” dos direitos fundamentais¹⁰.

Além dessa finalidade que justifica a sua criação, o Estado apresenta outras três características essenciais: o povo, o território e a soberania¹¹. Esta última consiste em um poder de autodeterminação, de independência externa e de última decisão interna.

Anderson de Menezes conceitua a soberania como “a qualidade que o Estado possui, na esfera de sua competência jurídica, de ser supremo, independente e definitivo, dispondo, portanto, de decisões ditadas em último grau pela sua própria vontade e que pode impor inclusive pela força coativa”¹².

Dessa forma, nesse cenário de crescente complexidade das relações sociais, do trato entre os grupamentos humanos, surge um ser destacado e superior àqueles que o criam e a ele passam a subordinar-se. Isso demandava uma nova forma de organização social e política, sendo imperioso definir a forma desse Estado¹³ que agora se impunha, e a forma pela qual ele administraria seus bens, seus súditos e a relação que manteria com eles e com suas necessidades.

Abordando o processo de formação desse Estado moderno, José Renato Gaziero Cella assim se refere:

¹⁰ SARLET, 2001. p. 40.

¹¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 98.

¹² MENEZES, Anderson de. **Teoria Geral do Estado**. Atualização por José Lindoso. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1998. p.148-149.

¹³ Referindo-se ainda às antigas formas do governo, dos Estados Antigos, Anderson de Menezes refere que: "Expressando o modo de realização do fim do Estado e de exercício do poder público, num sentido eminentemente político, as formas de governo, porque determinem também a situação jurídica e social dos indivíduos em relação à autoridade, sempre têm sido objeto de altas indagações desde épocas longínquas" (MENEZES, 1998. p. 207).

Em oposição ao fenômeno da individualização do poder que caracteriza as sociedades antigas e medievais, em que os espíritos não concebiam abstrações e apenas se interessavam pelo concreto, pode-se afirmar que a característica primordial do Estado moderno é a institucionalização do poder político¹⁴.

Sobre esse processo de organização, lembra Ingo Sarlet¹⁵ que a concepção contratualista, como o fizera Hobbes, foi retomada e desenvolvida, dentre outros, por Locke. Nessa visão, a organização, teórica e prática, do Estado e da sociedade é algo que cabe aos homens, está na sua esfera de poder e decisão, é uma construção de sua razão e de sua vontade.

Como destacam Ilton Norberto Robl Filho e Luis Henrique Braga Madalena,

[...] na tradição contratualista, a visão instrumental de Estado faz com que tal instituição seja vista como uma criação artificial dos homens, constituindo-se em ‘instrumento’ da vontade racional de seus ‘inventores’, verdadeiramente utilizado como ferramenta para atingir determinados fins que acabam por condicionar sua criação¹⁶.

Evidencia-se, assim, que a relação autoridade-liberdade baseia-se na autovinculação dos governados, o que corresponde aos alicerces do pensamento individualista e do jusnaturalismo iluminista do século XVIII, o qual, no curso da história, culminou no constitucionalismo e no reconhecimento de direitos de liberdade dos indivíduos como verdadeiros limites a serem considerados em face do poder estatal.

Exigia-se, assim, uma postura do Estado que mantivesse os indivíduos a ele vinculados, mantivesse o respeito e a subjugação destes àquele. Afinal, como lembra Max Weber: “mas também, em toda relação de dever autoritária, certo mínimo de interesse em obedecer, por parte do submetido, continua sendo, na prática, a força motriz normal e indispensável da obediência”¹⁷.

Sobre essa necessidade de o Estado, de certo modo, satisfazer os indivíduos, expõem Ilton Norberto Robl Filho e Luis Henrique Braga Madalena:

¹⁴ CELLA, José Renato Gaziero. Representação política, democracia eletrônica e legislação eleitoral brasileira. In: MEZAARROBA, Orides; GALINDO, Fernando (Org.). **Democracia Eletrônica**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010. Disponível em: <http://www.cella.com.br/conteudo/conteudo_85.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2015. p. 220.

¹⁵ SARLET, 2001. p. 43.

¹⁶ ROBL FILHO, Ilton Norberto; MADALENA, Luis Henrique Braga. Discricionarietà administrativa no Estado Democrático de Direito: algumas notas a partir das teorias do Estado e da Constituição. **Revista Jurídica CCJ/FURB**, Blumenau, v. 19, n. 38, p. 147-160, jan./abr. 2015. p. 149.

¹⁷ WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. vol. 2. Tradução Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Universidade de Brasília, 1999. p. 190.

Revela-se fundamental, no Estado Moderno, a ideia de justificação do poder, passando as instituições estatais a terem finalidades determinadas, as quais necessitam beneficiar diretamente os indivíduos que alienaram seus poderes. Desse modo, caso os deveres previsto no acordo de criação do Estado sejam descumpridos pelos governantes, não mais haverá justificativa sustentável para a manutenção do Estado¹⁸.

Significa dizer que o Estado precisa mostrar-se útil aos indivíduos e, para tanto, precisa desempenhar diferentes papéis e funções ao longo da história, como se abordará, e, para tanto, necessita de diferentes formas de organização.

Não se trata, para o caso, de analisar os ditos sistemas de governo, que dizem respeito à operacionalização da relação entre os poderes legislativo e executivo, e têm como modelos o presidencialismo e o parlamentarismo – resumidos, por sua diferença mais visível, como o presidencialismo na concentração na figura do presidente da chefia não só do Estado como do Governo, atribuindo maior poder ao Executivo; opondo-se ao parlamentarismo, que divide esses dois elementos, deixando nas mãos do presidente (ou do monarca) a chefia do Estado, e atribuindo ao primeiro-ministro a chefia de governo¹⁹.

Tal questão perde relevância para o presente estudo, focado na administração da coisa pública, porque, para esta, a concentração ou não das figuras dos chefes de Estado e Governo na mesma pessoa não tem implicações inerentes.

A questão que mais interessa ao presente estudo – a administração do Estado – não se vincula ou se subordina a um ou outro sistema de governo. Guarda alguma relação com as tipologias de formas de Estado e formas de Governo, sendo, portanto, relevante uma, ainda que breve, incursão sobre tais conceitos e classificações.

São duas as formas de governo tratadas nos tempos atuais: monarquia e república, cujo conceito é assim exposto por Dalmo de Abreu Dallari:

A organização das instituições que atuam o poder soberano do Estado e as relações entre aquelas instituições fornecem a caracterização das formas de governo. Para a maior parte dos autores, forma de governo e regime político são expressões sinônimas. [...]

¹⁸ ROBL FILHO; MADALENA, 2015. p. 150.

¹⁹ O primeiro ministro, enquanto chefe de governo, é quem exerce o poder executivo, sendo o responsável pelas decisões políticas. O presidente (ou monarca), como chefe de Estado, desempenha papel preponderante de representação. Vide DALLARI, 1998. p. 234-235.

A rigor, porém, a expressão forma de governo é mais precisa, quando se trata de estudar os órgãos de governo, através de sua estrutura fundamental e da maneira como estão relacionados²⁰.

A definição sumária da monarquia permeia o senso comum, especialmente pela figura do “rei” (monarca), e corresponde à “forma de governo em que a chefia do Estado é exercida por um soberano, rei ou imperador, cuja ascensão ao trono se faz por hereditariedade e em caráter vitalício”²¹.

Por ser de suas características mais essenciais, a centralização na pessoa do monarca permanece nas atuais monarquias, entretanto, “a complexidade estatal e a consciência jurídica não admitem mais o governo individual no sentido de que se confundem a coisa pública e a pessoa dirigente”²².

Nessa linha, embora as monarquias absolutas ou ilimitadas tenham dado espaço às monarquias constitucionais ou limitadas – que submetem o monarca aos princípios de direito vigentes e dividem o seu poder soberano com outros órgãos –, a sua consideração histórica é relevante para o tema em debate. Isso tendo em vista vez que essa manifestação primordial (as monarquias absolutas), de ampla concentração de poder na pessoa do monarca e de confusão entre o patrimônio e interesses pessoais deste e os do reino, teve reflexo na primeira forma de administração do Estado – a Patrimonialista, adiante tratada²³.

Opondo-se à monarquia, aparece a figura da república, trazendo as características de temporalidade, eletividade e responsabilidade do governante em oposição a vitaliciedade, hereditariedade e irresponsabilidade do monarca.

Segundo Dalmo de Abreu Dallari, “tem um sentido muito próximo do significado de democracia, uma vez que indica a possibilidade de participação do povo no governo”²⁴. Já Anderson de Menezes conclui que “a república pode ser definida como a forma de governo em que a chefia do Estado é exercida por um presidente, eleito pelo povo e empossado para o desempenho de funções periódicas”²⁵.

²⁰ DALLARI, 1998. p. 223.

²¹ MENEZES, 1998. p. 212.

²² MENEZES, 1998. p. 212.

²³ De destacar que essa afeição a um Estado Patrimonial está relacionada aos primeiros modelos de monarquia, absolutas e ilimitadas. De fato, como se verá, um dos modelos e expoentes do Estado Gerencial é, justamente, a monarquia constitucional do Reino Unido.

²⁴ DALLARI, 1998. p. 227-228.

²⁵ MENEZES, 1998. p. 215.

Em livro que reúne uma série de artigos que tratam, também, desse tema, Alexander Hamilton e outros expõem as características da república:

[...] se, porém, para fixarmos o verdadeiro sentido da expressão, recorrermos aos princípios que servem de base às diferentes formas de governo, neste caso diremos que governo republicano é aquele em que todos os poderes procedem direta ou indiretamente do povo e cujos administradores não gozam senão de poder temporário cada, a arbítrio do povo ou enquanto bem se portarem.

E é da essência que não uma só classe favorecida, mas que a maioria da sociedade tenha parte em tal governo; porque de outro modo um corpo poderoso de nobres, que exercitasse sobre o povo uma autoridade opressiva, ainda que delegada, poderia reclamar para si a honrosa denominação de república²⁶.

Vai na mesma linha a observação trazida por José Afonso da Silva:

O princípio republicano não deve ser encarado do ponto de vista puramente formal, como algo que vale por sua oposição à forma monárquica. Ruy Barbosa já dizia que o que discrimina a forma republicana não é apenas a coexistência dos três poderes, indispensáveis em todos os governos constitucionais, mas, sim, a condição de que, sobre existirem os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os dois primeiros derivem, realmente, de eleições populares. Isso significa que a forma republicana implica a necessidade de legitimidade popular do Presidente da República, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais [...], a existência de assembleias e câmaras populares nas três órbitas de governos da República Federativa [...], eleições periódicas por tempo limitado [...]²⁷.

Essa diferenciação, especialmente no que aproximam os conceitos de república e de democracia, e no que bem define a separação entre o público e o privado, será igualmente relevante para a análise das formas de administração do Estado que sucederam a primeira Patrimonialista, antes, *en passant*, citada.

Em que pese, entretanto, essa aproximação entre república e democracia, cabe rápida menção à inexistência de identidade entre elas.

Alexander Hamilton e outros enfatizam a diferenciação, que entendem absolutamente necessária, entre essas duas figuras, por eles tratadas como formas de governo. Sustentam que, na democracia, há uma reunião do povo que governa por si mesmo, num processo direto de tomada de decisão e de execução, no que contrasta com a república, na qual o povo administra através de representantes ou agentes. Em razão disso, acreditavam que a democracia, propriamente

²⁶ HAMILTON; MADISON; JAY, 2003. p. 237.

²⁷ SILVA, 2004. p. 103.

considerada, na concepção que se lhe atribuía na época (sem o desdobramento entre democracia direta e democracia representativa), somente poderia existir um espaço muito pequeno, enquanto a república presta-se a aplicar-se a grandes extensões de país²⁸.

Tal análise aproxima-se, diga-se, do exposto por Rousseau, lembrado por Luigi Ferrajoli, de que, uma vez que se tomar o termo democracia com maior rigor, no sentido de uma verdadeira democracia²⁹, esta nunca teria existido³⁰ e jamais poderia existir. Isso se dá exatamente porque seria imprescindível que o povo dessa sociedade se mantivesse reunido permanentemente, ocupando-se das tarefas públicas, o que, na lição de Rousseau, somente caberia a um povo de deuses, não convindo tal condição aos humanos³¹.

Sobre esse ponto, assim leciona José Renato Gaziero Cella:

Dois são os modos clássicos de democracia. Democracia direta e indireta (ou representativa). A democracia direta remonta ao tempo da Grécia antiga, quando a participação popular era exercida diretamente e em todos os níveis. Reuniam-se os cidadãos em assembleias populares para deliberar sobre a legislação, sobre a administração, bem como para promover julgamentos. Nenhum Estado moderno adota a democracia direta, existindo apenas resquícios desta em alguns cantões suíços. A democracia indireta, por sua vez, pressupõe a participação da vontade popular nas assembleias por meio de representantes eleitos³².

Em uma última importante classificação, calha analisar as formas de Estado, sobre o que sintetiza Dalmo de Abreu Dallari: “nas classificações tradicionais, os Estados são considerados unitários quando têm um poder central que é a cúpula e o núcleo do poder político. E são federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo”^{33/34}.

²⁸ HAMILTON; MADISON; JAY, 2003. p. 84.

²⁹ De lembrar que, segundo José Afonso da Silva, a democracia (mais especificamente quanto ao modo de exercício do poder pelo povo) pode ser direta, indireta ou semidireta. Na direta o povo exerce por si os poderes governamentais; na indireta, ou representativa, elege periodicamente representantes que desempenham essas funções; e, por fim, na semidireta, tem-se uma democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo (SILVA, 2004. p. 136). Com base nessa classificação, a “verdadeira democracia” referida por Ferrajoli, retomando Rousseau, seria a democracia direta.

³⁰ Um elemento que afasta, inclusive, a democracia grega de nomear-se uma “verdadeira democracia” é o fato de que o “povo” nela considerado, tanto como corpo a exercer o poder quanto destinatário deste, era uma minoria de homens livres, era uma democracia classista (SILVA, 2004. p. 128).

³¹ FERRAJOLI, Luigi. **Garantismo**: uma discussão sobre direito e democracia. Tradução Alexander Araujo de Souza. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p. 80.

³² CELLA, 2010. p. 9.

³³ DALLARI, 1998. p. 254.

Essa classificação acaba-se mostrando importante para este estudo porque tem como marco a centralização ou a descentralização da autoridade política, a maior ou menor distância entre o local de tomada de decisão e o da execução das atividades do Estado, o que, potencialmente, implica na qualidade da gestão pública.

O Estado Unitário possui uma única autoridade política na qual está concentrado o poder de decisão política, ainda que, eventualmente, ocorram divisões administrativas, como exposto por Anderson de Menezes,

[...] pode ser definido como a forma de Estado em que, para um todo político e homogêneo, ainda que dividido administrativamente, apenas existe a autoridade nacional como única fonte de Direito, numa só esfera de poder público. É o governo nacional algumas vezes centralizado, descentralizando-se noutras ocasiões em unidades meramente administrativas (municípios, departamentos, etc.), que, embora dirijam seus serviços, não se conduzem a si mesmas politicamente falando³⁵.

Já no Estado Federal, opondo-se ao Unitário, há uma coordenação de diferentes centros de poder.

José Afonso da Silva ressalta que o conceito de forma de Estado decorre do modo de exercício do poder político sobre um determinado território, sendo que a unidade de poder sobre este território, as pessoas e os bens, caracteriza-se o Estado Unitário. Por outro lado, havendo a divisão espacial desse poder (sua repartição no espaço territorial), com a coexistência de múltiplas organizações governamentais espalhadas regionalmente, ter-se-á um Estado Federal, ou uma Federação de Estados³⁶.

Ocorre, assim, nesta forma de Estado, uma reunião de Estados-membros com poder próprio que, por questões de conveniência, passam a coordenar esforços através um poder central ao qual transmitem parte de seu poder – não se trata, portanto, de uma mera aliança, ainda que de viés duradouro.

³⁵ Não se ignora a existência dos chamados Estados Regionais, cujo enquadramento doutrinário cambia entre ser um Estado Unitário constitucionalmente descentralizado, um Estado Federado ou uma terceira espécie, intermediária entre estes. Neles, em suma, tem-se um Estado Unitário com previsão constitucional de descentralização, o que vincula o poder central e limita a possibilidade de este livremente dispor sobre as unidades administrativamente descentralizadas no Estado Unitário tradicional (DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. O federalismo e o modelo brasileiro de distribuição territorial do poder. **Revista de Direito Educacional**, vol. 4, ano 2, jul./dez. 2011. p. 87).

³⁶ MENEZES, 1998. p. 187.

³⁶ SILVA, 2004. p. 98-99.

Da mesma forma, como lembra Giovani da Silva Corralo, a mera descentralização não configura uma Federação:

Dessa forma, não é possível caracterizar os Estados federais como Estados marcados somente pela descentralização, seja administrativa ou política, mas, sim, pela não-centralização ou policentrismo, uma vez que os entes integrantes do Estado federado possuem competências definidas unicamente no ordenamento constitucional, inexistindo quaisquer relações hierárquicas ou de controle³⁷.

A ideia de um Estado Federal tem como marco, ou grande expoente, a constituição dos Estados Unidos da América, em 1787, e, como mencionado, implicou, em especial, em os Estados abdicarem de seu poder (no caso em questão, de sua soberania) e submeterem-se a esse novo governo central, reservando para si apenas uma parcela limitada de autonomia.

Essa nova organização estatal acarretava, obviamente, não só a perda de soberania pelos Estados-membros, mas a perda de privilégios e regalias por parte de grupos que, na situação então em vigor, auferiam vantagens.

Tal particularidade foi abordada já no primeiro artigo da obra de Alexander Hamilton e outros, em que exposto como um grande obstáculo a ser superado pela nova Constituição que se pretendia aprovar o interesse que uma determinada classe de indivíduos, de diferentes províncias, tinha de dificultar e impedir qualquer mudança que pudesse vir a reduzir o poder, a consideração ou as vantagens que os Estados de então lhes proporcionavam³⁸.

O Estado que se construía, de fato, trazia novas particularidades.

São características fundamentais da Federação, na lição ora sintetizada de Dalmo de Abreu Dallari³⁹: a) surge um novo Estado, perdendo essa condição aqueles que aderem à federação⁴⁰; b) a base jurídica é uma Constituição e não um tratado; c) não existe direito de secessão (de o Estado-membro retirar-se da Federação); d) a soberania fica restrita ao Estado Federal; e) as atribuições da União e das unidades federadas são fixadas na Constituição, em repartição de competências; f) atribuição de fontes de renda próprias a cada ente, em

³⁷ CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação Brasileira**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014. p. 130.

³⁸ HAMILTON; MADISON; JAY, 2003. p. 13-14.

³⁹ DALLARI, 1998. p. 257-259.

⁴⁰ Nesse ponto, importante destacar que se continua a chamar os Estados-membros como Estados, como no Brasil (Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo) ou nos Estados Unidos da América, mas, em verdade, esses entes não são Estados propriamente, decorrendo a nomenclatura de uma opção política.

contrapartida às suas competências; g) o poder político é compartilhado entre União e unidades federadas; e h) os cidadãos do Estado que adere à Federação adquirem a cidadania do Estado Federal, perdendo a anterior.

Essas características acabaram por fazer da Federação a opção vista como mais avançada para a descentralização política, o que a levou a angariar adesões em todo o mundo – sempre guardadas as especificidades de cada ocorrência, mas respeitando um mínimo sem o qual não se pode falar em existência de um Estado Federal. Assim expõe José Afonso da Silva: “o cerne do conceito de Estado federal está na configuração de dois tipos de entidades: a União e as coletividades regionais autônomas (Estados federados)”⁴¹.

Este professor, analisando a questão soberania-autonomia, aponta, ainda, que

[...] a autonomia federativa assenta-se em dois elementos básicos: (a) na existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; (b) na posse de competências exclusivas, um mínimo, ao menos, que não seja ridiculamente reduzido⁴².

Essa atribuição de competências aos entes federados, ressalta Dalmo de Abreu Dallari, é um elemento de grande importância nessa temática e que, somente em tempos mais recentes, passou a ter o estudo acurado que merecia⁴³.

Sua importância relaciona-se ao fato – comprovado na prática, embora extraível de uma simples constatação lógica – de que atribuir competência a um determinado ente, como o seria a qualquer instituição ou pessoa, implica em imputar-lhe um ônus, um encargo. O competente é, também, o responsável, aquele que deve executar algo, de quem se pode exigir a execução de algo.

Significa dizer que, no caso da Federação, quando se coloca uma atribuição aos Estados-membros, deve-se prever e assegurar a eles uma compatível fonte de rendas, ou seja, deve-se-lhes garantir a possibilidade material de executar a tarefa, a competência que lhes cabe. Do contrário, não se poderá falar em existência de verdadeira autonomia, tornando-se ela somente nominal, fictícia – só poderá o ente agir com certa liberdade se possuir os próprios e suficientes recursos.

⁴¹ SILVA, 2004. p. 100.

⁴² DALLARI, 1998. p. 100.

⁴³ DALLARI, 1998. p. 259.

Dessa forma, a Federação distribui (descentraliza) o poder político de tomada de decisão e execução, o que potencializa o atingimento dos resultados almejados pelo Estado, de satisfação dos interesses seus e do povo – dentre outros porque aproxima o espaço de decisão do espaço da vida cotidiana da sua gente⁴⁴.

A maleabilidade da organização federalista frente a diferentes opções políticas do Estado é lembrada por Giovani da Silva Corralo:

O federalismo não encontra óbices ao seu desenvolvimento em nenhuma das expressões atuais do Estado de Direito, ou seja, nem perante o Estado liberal ou neoliberal, nem diante do Estado social ou Estado Democrático de Direito. Porém [...] quanto maior for a efetivação do princípio democrático, maior será o desenvolvimento dos entes federados e, respectivamente, da própria federação⁴⁵.

São essas as classificações históricas mais relevantes pelas quais vem passando o Estado. Formas que, embora apareçam sucessivamente ao longo do tempo, não representam, obrigatoriamente, por si, dentro de cada classificação, uma superação da anterior forma de ser do Estado. De fato, por exemplo, o Estado Federal não é, por si, absolutamente melhor do que um Estado Unitário; da mesma forma, o modelo presidencialista ou o parlamentarista não tornam, exclusivamente, qualquer Estado melhor do que o seria noutro modelo; à semelhança da monarquia, que, como visto, adaptou-se aos novos tempos e, constitucionalizada ou limitada, pôs-se em condições de disputar espaço com a república.

“Cada caso é um caso”, mormente porque todas essas formas ou modalidades não são estanques, não correspondem a fórmulas fechadas; antes, são amplamente cambiantes, adaptáveis e maleáveis às especificidades locais, de modo que, mesmo em um Estado unitário, pode-se se ter um sistema de maior descentralização administrativa do que em um Estado federal.

Nesse contexto, para o objeto em estudo, mais relevante do que a forma de organização do Estado ou do seu sistema de governo é a forma como será ele administrado, a forma como os seus governantes lidarão com a busca de satisfação dos fins do Estado, da sociedade e, última análise, dos cidadãos.

⁴⁴ Sobre o tema, ver GARCIA, Maria. O Município, cidade de habitação organização municipal e o federalismo no Brasil: o princípio de subsidiariedade. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol. 19, n. 77, p. 349-365, out. 2011.

⁴⁵ CORRALO, 2014. p. 146.

2.2 Formas de Administração Estatal: patrimonialista, burocrática e gerencial

Ao longo do desenrolar histórico do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira⁴⁶ sustenta a existência de três formas de sua administração: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

A primeira delas está muito relacionada a momento inicial do Estado Moderno, que “nasceu absolutista e durante alguns séculos todos os defeitos e virtudes do monarca absoluto foram confundidos com as qualidades do Estado”⁴⁷.

Como referido acima, o regime monárquico, na sua feição primeira de ampla concentração de poderes no monarca e de confusão entre o público e o privado, dentre outras características, foi de todo compatível com a administração patrimonialista do Estado – embora o patrimonialismo esteja longe de somente ocorrer em monarquias absolutas.

Essa forma de administrar, em verdade, não é propriamente pública, uma vez que não visa ao interesse público de fato, e corresponde aos Estados que antecederam o capitalismo industrial, em especial às monarquias absolutas, embora sobreviva em regimes democráticos imperfeitos, por meio do clientelismo, como lecionado por Luiz Carlos Bresser-Pereira:

A administração patrimonialista é do Estado, mas não é pública, na medida em que não visa ao interesse público. É a administração típica dos Estados que antecederam o capitalismo industrial, mais particularmente das monarquias absolutas que antecederam imediatamente o capitalismo e a democracia. É a administração que confunde o patrimônio privado do príncipe com o patrimônio público. Sobrevive nos regimes democráticos imperfeitos através do clientelismo⁴⁸.

Era uma administração em que não havia preocupação com a coisa pública, que era privatizada mediante a sua entrega a grupos favorecidos pelo governante – parentes, amigos, pessoas que poderiam oferecer algo em troca, em retribuição a esse favor. Marcava-se, assim, por forte nepotismo e corrupção.

⁴⁶ Dentre outras produções do autor, vide BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-26. Jul./Ago. 2000.

⁴⁷ DALLARI, 1998. p. 275.

⁴⁸ BRESSER-PEREIRA, 2000. p. 16.

Max Weber demonstra que o patrimonialismo tem sua origem nas estruturas patriarcais, fundadas na autoridade do chefe da comunidade doméstica, sendo uma espécie de “descentralização da comunidade doméstica”⁴⁹.

A dominação patriarcal era estabelecida não por critérios ou finalidades impessoais objetivas e abstratas, tão somente em relações de piedade rigorosamente pessoais, fundamentando-se na tradição, na crença da inviolabilidade do que sempre foi como é atualmente. Dessa submissão pessoal a um senhor advinha a legitimidade das ordens deste emanadas.

Com o aumento da complexidade das relações, a descentralização da comunidade doméstica, inclusive com a entrega de, numa propriedade extensa, parcelas de terras a determinados membros da comunidade, passa-se a essa sociedade patrimonial. Nas palavras de Max Weber, “a este caso especial da estrutura de dominação patriarcal: o poder doméstico descentralizado mediante a cessão de terras e eventualmente utensílios a filhos ou outros dependentes da comunidade doméstica, queremos chamar de dominação *patrimonial*”⁵⁰ (grifo no original).

Nessa ultrapassagem do patriarcalismo puro, permanece como ponto central de legitimação do poder do senhor (do Estado) a tradição.

Em seus primórdios, essa administração patrimonial destinava-se, especificamente, a dar conta das necessidades pessoais do senhor, de sua gestão patrimonial – o dever central dos súditos, ou dominados, era o abastecimento material do senhor.

Os funcionários públicos do Estado Patrimonial são, tanto mais quanto mais se retrocede ao período inicial dessa formação, escolhidos pela confiança pessoal do governante, com base em uma finalidade concreta específica, e não mediante critérios objetivos permanentes – escolhe-se a pessoa “adequada” para a tarefa em questão. É uma administração tipicamente ocasional, na qual os incumbidos da tarefa pelo senhor estão autorizados a fazer tudo o que puderem para cumprir a missão, visto que atuam a mando do senhor e com base na tradição⁵¹.

Dessa forma, é evidente a inexistência de uma especialização desses funcionários, bem como o fato de que estes compõem uma classe estamental diferenciada da grande coletividade social. Max Weber destaca, nesse cenário, que, com o passar do tempo, a administração

⁴⁹ WEBER, 1999. p. 237.

⁵⁰ WEBER, 1999. p. 238.

⁵¹ WEBER, 1999. p. 254.

patrimonial passa a agregar certa especialização e racionalização do trabalho – características típicas da burocracia –, entretanto, seu caráter sociológico continua patrimonialista⁵².

As características marcantes desse modelo estão resumidas e bem delineadas na descrição de Max Weber:

Toda a ordem pública dos Estados patrimonialmente governados em geral [constituem], em última instância, um sistema de direitos e privilégios puramente subjetivos de determinadas pessoas, os quais se originam na concessão e na graça do senhor. Falta a ordem objetiva e a objetividade encaminhada a fins impessoais da vida estatal burocrática. O cargo e o exercício do poder público estão a serviço da pessoa do senhor, por um lado, e do funcionário agraciado com o cargo, por outro, e não de tarefas ‘objetivas’⁵³.

Superando esse modelo, opera-se uma primeira reforma e surge a administração burocrática, que cria um serviço civil profissional e universaliza procedimentos com normas rígidas, abrindo caminho para uma administração profissional.

Luiz Carlos Bresser-Pereira expõe a síntese da administração burocrática, como sendo “aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo”⁵⁴. Noutra de suas obras, define a burocracia como “a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista –, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional”⁵⁵.

Assim, a administração burocrática tem o grande avanço caracterizado no rompimento com o patrimonialismo (ao menos formal e como regra, uma vez que este ainda subsiste, de fato, em certos Estados, em condutas clientelistas e fisiológicas) e na criação de bases para uma administração profissional.

O funcionalismo, nesse modelo, rege-se por competências oficiais fixas, estabelecidas por normas gerais que descrevem o que deve ser feito, qual a qualificação necessária para o cargo e quais os poderes que o ocupante deste terá para executar a tarefa.

⁵² WEBER, 1999. p. 253.

⁵³ WEBER, 1999. p. 255.

⁵⁴ BRESSER-PEREIRA, 2000. p. 16.

⁵⁵ BRESSER-PEREIRA, 2006b. p. 26.

Essa atividade pública, por sua vez, desenvolve-se dentro desse sistema protocolar prévio e é registrada em documentos (atas), tudo ocorrendo em escritórios próprios do Estado, o que instaura a separação entre escritório e moradia privada. Passa-se a exigir do funcionário um crescente grau de especialização e instrução, bem como uma dedicação integral ao trabalho para o Estado – rompendo com a ideia de dar pequenas contribuições pontuais, como acontecia no sistema patrimonial. Com isso, esse cargo é uma profissão⁵⁶.

Dois pontos de destaque, ainda, desse novo servidor público, são a vitaliciedade do cargo e a remuneração por um salário fixo, desvinculada de seu rendimento, decorrendo, em suma, de suas funções e de seu tempo de serviço.

Esse novo perfil exige um nivelamento, ao menos relativo, das diferenças econômicas e sociais, a fim de garantir o amplo acesso aos cargos, com uma igualdade jurídica nesse processo, reprovando-se privilégios e soluções caso-a-caso.

Max Weber destaca que a organização burocrática é diferenciada por sua superioridade puramente técnica, que garantiria ótimos resultados em precisão, rapidez, univocidade, conhecimento da documentação, continuidade, discricção, uniformidade, redução de custos e outros⁵⁷.

Para ele, o decisivo é que, como base “de uma autêntica administração burocrática encontra-se um sistema de 'razões' racionalmente discutíveis, isto é, a subsunção a normas ou a ponderação de fins e meios”⁵⁸.

Essa racionalidade fica demonstrada na seguinte passagem de Max Weber:

Ela desenvolve sua peculiaridade específica, bem-vinda ao capitalismo, com tanto maior perfeição quanto mais se ‘desumaniza’, vale dizer, quanto mais perfeitamente consegue realizar aquela qualidade específica que é louvada como sua virtude: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais, puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, que se subtraem ao cálculo, na execução das tarefas oficiais⁵⁹.

Portanto, esse novo modelo de administração do Estado trouxe significativas mudanças.

Essa passagem ocorreu na Europa no século XIX, nos EUA no início do século passado e no Brasil nos anos 1930 – esse processo retardatário no estado brasileiro acabou por lançá-lo

⁵⁶ WEBER, 1999. p. 200.

⁵⁷ WEBER, 1999. p. 212.

⁵⁸ WEBER, 1999. p. 216.

⁵⁹ WEBER, 1999. p. 213.

nessa nova forma de administrar quando ela já se mostrava atrasada ou insuficiente para as relações econômicas e sociais que se colocavam, que já então exigiam uma forma ainda mais evoluída e dinâmica.

Com a ampliação das atribuições do Estado, pela incorporação de atribuições prestacionais nas áreas de saúde, educação, cultura e outros (como se verá melhor no próximo capítulo), a burocracia tornou-se inadequada, ineficiente, incapaz de dar conta das tarefas estatais.

O alto custo efetivo da burocracia é reconhecido, inclusive, por Max Weber, defensor desse modelo: “a burocratização e a democratização significam, por isso, apesar de seu caráter geralmente mais ‘econômico’ em comparação àquelas outras formas, um aumento das despesas efetivas dos erários públicos”⁶⁰.

Essa necessidade, em verdade, era sentida não só em terras pátrias, mas em todo o globo. Dessa forma, a partir dos anos 1980, países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), especialmente Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e países escandinavos deram início à passagem para a administração gerencial, composta de um “quadro teórico e uma prática administrativa que visam a modernizar o Estado e a tornar sua administração pública mais eficiente e voltada para o cidadão-cliente”⁶¹.

Sucedeu-se, assim, uma segunda reforma administrativa, a reforma do serviço civil, que implanta a administração gerencial do Estado, calcada em uma forte concepção democrática e de eficiência.

Esse processo, na sequência, é assim detalhado por Luiz Carlos Bresser-Pereira:

A reforma gerencial do Estado que vem ocorrendo em um grande número de países faz parte de um movimento mais amplo, que é o da reforma do Estado. Nos anos 1980, a preocupação fundamental da ‘primeira onda’ de reformas foi promover o ajuste estrutural das economias em crise, particularmente aquelas altamente endividadas e em desenvolvimento, como a do Brasil. Já nos anos 1990, quando se percebe que esse reajuste não poderia, em termos realistas, levar ao Estado mínimo, temos a ‘segunda onda’ de reformas. Enquanto na primeira onda o domínio da perspectiva econômica leva, em relação ao Estado, essencialmente à política de *downsizing*, a segunda onda de reformas tem caráter institucional. Agora, o projeto fundamental é reconstruir ou reformar o Estado, recuperando a sua governança⁶².

⁶⁰ WEBER, 1999. p. 219.

⁶¹ BRESSER-PEREIRA, 2000. p. 17.

⁶² BRESSER-PEREIRA, 2000. p. 17.

Portanto, adotando-se a concepção de Luiz Carlos Bresser-Pereira, tem-se, historicamente, três formas evolutivas de administrar o Estado e, por consequência, dois momentos de transição ou ruptura na passagem de uma para outra – da primeira (patrimonialista) para a segunda (burocrática), e desta para a terceira (gerencial).

De fato, o autor vale-se desse esquema para sustentar a existência de apenas duas reformas administrativas propriamente ditas na história do capitalismo: a burocrática e a do serviço civil (serviço civil porque, tendo como pressuposto a existência de um serviço civil, cria instituições e princípios que possibilitam a administração pública gerencial).

Isso porque somente essas duas representam substancial alteração na forma como funciona o aparelho estatal, sendo as tantas outras mudanças vendidas como reformas administrativas, meras tentativas fracassadas ou, quando muito, fases das verdadeiras reformas antes referidas.

O processo de reformas iniciado na década de 1980, nomeadas como reformas do serviço civil, com a passagem para a administração gerencial, não corresponde à adoção de uma postura neoliberal, embora tenha sido esta, a suposta vinculação ao Estado Neoliberal, uma das, senão a maior, crítica ao modelo gerencial de administração, como se verá adiante.

Os princípios neoliberais são mais compatíveis, ao contrário, com a administração burocrática, vez que voltados à exploração máxima do Estado pelos políticos e administradores, decorrência de um viés egoístico. A administração gerencial, em oposição, funda-se na ideia de que, ainda que exista egoísmo, coexiste o sentimento de cooperação e o espírito público.

Nesse ponto, vale destacar a menção de Max Weber, demonstrando o caráter instrumental da administração burocrática (extensível a todas as formas de administração estatal): “a burocracia puramente como tal é um instrumento de precisão que pode colocar-se à disposição de interesses de dominação muito diversos, tanto puramente políticos ou econômicos quanto outros quaisquer”⁶³.

A reforma gerencial, ou “nova administração pública”, visa, assim, a possibilitar ao Estado utilizar com maior eficiência os recursos de que dispõe, melhor atendendo a sua população e promovendo desenvolvimento e justiça social.

Nas palavras de Luiz Carlos Bresser-Pereira,

⁶³ WEBER, 1999. p. 224.

A administração pública gerencial emergiu como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e como um instrumento de proteção do patrimônio público contra interesse da corrupção aberta⁶⁴.

No Reino Unido, essa reforma teve início com o governo de direita eleito em 1979, ao qual desagradava o serviço público então existente, e teve como mote diminuir o tamanho da máquina pública, reduzir seu custo e atenuar a sua influência sobre a economia britânica.

Esse processo, que, de imediato, reduziu o número de servidores de mais de 700 mil para 600 mil, impondo a busca de novas técnicas de operação do serviço, e estabeleceu tetos de gastos, desenvolveu-se e consolidou-se nos 15 anos seguintes, tornando a reforma do serviço público um tema disseminado não só nos partidos políticos, mas na própria administração⁶⁵.

A primeira medida adotada foi a Iniciativa do Gerenciamento Financeiro (IGF), alicerçada em estudos sobre eficiência no governo, que estabeleciam os princípios básicos da boa administração, com ênfase para a importância da informação, de deixar claras a responsabilidade e a autoridade e a importância de delegar decisões ao nível mais efetivo. Tanto que o passo inicial foi criar um sistema de informações que proporcionasse a cada departamento saber quanto gastava, como e por quem, alterando-se o panorama de até então, de uma informação mais concentrada no governo central.

No período inicial (até 1985), manteve-se uma Unidade de Gerenciamento Financeiro, bastante reduzida, que supervisionava os orçamentos distribuídos aos departamentos; mas, assim que estes adaptaram-se à nova realidade, aquela foi extinta.

Em contraposição a um sistema centralizado de autorização de despesas, criou-se um sistema de orçamentos por delegação – cada departamento passou a administrar seu orçamento.

A fim de manter uma sistemática avaliação e revisão de áreas e programas, uma pequena unidade denominada “Escrutínio” – existente em cada ministério e coordenada com a Unidade de Eficiência – os examinava, mediante perguntas simples do tipo “quanto custou”, “quem foi o responsável” e “quais foram os resultados”. Levantamento realizado em 1985 estimou que, em razão dos 150 escrutínios realizados nos primeiros quatro anos do programa, teriam sido economizadas mais de 1 bilhão de libras.

⁶⁴ BRESSER-PEREIRA, 2006b. p. 26.

⁶⁵ JENKINS, Kate. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 202-203.

Essa economia decorreu, em grande medida, de mudanças simples e práticas, como a revisão de métodos de pagamentos e simplificação e redução de processos.

A delegação orçamentária propiciava, por exemplo, como ilustra Kate Jenkins que,

[...] em 1985, um pequeno escritório do Departamento de Empregos podia usar seu próprio orçamento para contratar um decorador local para renovar as dependências e podia comprar material na papelaria local. Até então, toda a decoração tinha que ser feita mais vagarosamente e por um custo maior pela unidade central de serviços, e todas as compras através da unidade central de pedidos⁶⁶.

Imediatamente após esse passo, teve início a “Iniciativa Próximos Passos”, que aprofundou o processo de descentralização, com a redução dos sistemas centralizados de administração e a delegação da responsabilidade da administração às agências executivas.

Essas agências possuíam sistemas de gestão separados da administração central e, progressivamente, passaram a administrar seu próprio pessoal, seus pagamentos e negociações, e a trabalhar por meio de acordos (documentos de referência) firmados com os departamentos ou secretarias a que estavam vinculados⁶⁷.

Em paralelo ao “Próximos Passos”, que alterou substancialmente a estrutura do serviço público, dissociando unidades operacionais e centros formuladores de políticas, teve vazão um projeto de privatizações, iniciado com atividades de menor importância.

Nesse campo, encontrou-se algumas dificuldades em áreas em que inexistia um setor privado organizado, inclusive pela demora do mercado em responder à nova demanda.

No momento em que o governo central começou a privatizar, o governo local já tinha experiência no tema, destacando-se o dito CCT (*compulsory competitive tendering*⁶⁸), pelo qual os servidores do governo local ficam obrigados a competir com a iniciativa privada para, mediante contrato, prestar um serviço por menor custo. Embora tenha sido visto com relutância inicial, esse programa acabou por melhorar o controle sobre os custos do serviço e disseminou a compreensão acerca do desperdício do dinheiro público e da possibilidade de sua melhor utilização.

⁶⁶ JENKINS, 2006. p. 204.

⁶⁷ JENKINS, 2006. p. 205.

⁶⁸ Uma tradução literal aproxima-se de “concorrência ou competição obrigatória” ou “concurso público obrigatório”.

Uma das medidas mais efetivas foi a “Carta-Compromisso com os Cidadãos” (Citizen's Charter), cuja primeira ocorrência deu-se em 1991, atingindo vários serviços do Estado, e consistia, em síntese, numa declaração pública de metas de específicos serviços a serem prestados aos cidadãos. Essa medida, que contribuiu para uma tomada de consciência acerca do serviço público, da importância de este ser bem prestado, com nível adequado de cortesia e eficiência, ampliou-se, abrangendo serviços e organizações tanto do setor público quanto do privado.

O serviço público tornou-se, ainda, mais transparente, com um maior fluxo de informações para a sociedade. A publicidade passa a ser regra, implicando em justificação pública de ações e escolhas e publicização de metas e objetivos.

A nova gestão implicou na adaptação, inclusive, do sistema de gestão financeira pelo Tesouro, bem como a gestão de pessoal. Nesta, solidificou-se ampla delegação de poderes para recrutar, treinar, promover e despedir pessoal, em oposição à anterior uniformização centralizada de regras.

Numa síntese dos mecanismos da reforma do serviço público no Reino Unido, Kate Jenkins traça a seguinte observação:

Primeiro, qualquer mudança importante é reforçada pela utilização do sistema normal, através da linha de gerenciamento direto, usando o sistema de gastos públicos. Segundo, quando havia necessidade de monitoramento e apoio mais detalhados, pelo estabelecimento de pequenas unidades, responsáveis pelo estímulo às mudanças e pela remoção dos obstáculos à implementação⁶⁹.

O primeiro item trata das metas e das limitações materiais determinadas pelo Tesouro, que obrigaram os ministérios a se adequarem a fim de sobreviver com recursos pré-determinados e objetivos fixados.

O segundo tem implicação, embora o primeiro também o tenha, com a necessária mudança cultural, quebra de paradigmas nos órgãos da administração e nos servidores – tanto que, obtida a mudança, as unidades de controle e monitoramento eram desativadas, ou reduzidas.

De fato, o serviço público (as instituições e seu pessoal) é, pode-se dizer, avesso a mudanças de comportamento; aceita com naturalidade uma alteração de rumo político de suas ações, mas reluta em alterar os seus procedimentos, a sua gestão.

⁶⁹ JENKINS, 2006. p. 209.

Assim, esses dois elementos serviram como pressão adicional a forçar a máquina a enquadrar-se no caminho da reforma, visto que o insucesso de vários projetos de reforma decorre de uma reforma administrativa ser confundida com uma simples alteração de política.

Sobre isso, observou Kate Jenkins que “geralmente se conclui que a mudança nas regras é suficiente para persuadir as pessoas a agir de forma diferente. Os serviços públicos estão muito acostumados a mudanças de políticas; no entanto, usarão instintivamente velhos instrumentos para lidar com essas situações”⁷⁰.

Nessa perspectiva, a par das mudanças e melhorias objetivas implementadas, o grande êxito da reforma do serviço público no Reino Unido foi o desenvolvimento, especialmente com os sistemas de informação, de uma nova mentalidade não só no serviço público (instituições e servidores), mas na população. Contrariando o que existia até então, desenvolveu-se um interesse geral pelas coisas do governo, pela gestão pública; as pessoas passaram a questionar a eficiência do Estado, a correta alocação de recursos, o que, inclusive, propicia um maior controle social e reduz a margem para a corrupção.

Outro país, exemplificativamente, que sofreu fortes mudanças no seu setor público a partir da década de 1980 foi a Nova Zelândia. Essas reformas tiveram como mote o uso muito maior das forças de mercado, bem como uma visão de médio prazo das políticas fiscais e econômicas, sendo marcadas por uma liberalização econômica, com a desregulamentação dos mercados de produtos domésticos e redução das restrições à importação, liberalização dos mercados de capital e de trabalho, mudanças significativas na política social e ênfase na redução da dívida do governo e na estabilidade de preços.

Naquele momento, a Nova Zelândia, como muitos outros países, contava com um setor público que vinha de décadas de expansão, de modo que o Estado inseria-se em vastas áreas da economia e, dessa forma, inexoravelmente, suas decisões influenciavam o comportamento desta⁷¹.

A essência da reforma foi criar sistemas que propiciassem uma melhor performance do Estado, o que exigiu uma profunda transformação, já que o setor público estava de tal forma estruturado que a ineficiência era a sua conclusão previsível.

⁷⁰ JENKINS, 2006. p. 210-211.

⁷¹ RICHARDSON, Ruth. As reformas no setor público da Nova Zelândia. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 215.

Inexistia incentivo à boa administração e os sistemas eram burocráticos e altamente centralizados, dificultando a tomada de decisões adequadas e limitando o poder de administração dos chefes de departamentos – que sequer possuíam clareza quanto à sua missão e seus objetivos.

Era objetivo da reforma a melhora da qualidade dos bens e serviços do setor público, mas isso, também, com a melhora da relação custo/eficiência destes. Ainda, aumentar a transparência do setor público e torná-lo mais sensível às necessidades dos consumidores, além de restringir os gastos públicos para um limite fiscal responsável e dar aos representantes eleitos maior controle sobre a utilização do recurso público.

Alguns vetores podem ser identificados na reforma neozelandesa, como a substituição dos controles excessivamente rígidos por outros que possibilitassem aos ministros exercer um controle estratégico sobre os processos; a definição de objetivos e missão claros para cada organização; a descentralização, especialmente para propiciar a tomada de decisões cotidianas por níveis mais baixos das organizações, repelindo a burocracia; a implementação da *accountability*⁷², que envolve níveis de desempenho, liberdade administrativa para a busca de resultados e sanções por falhas; a eliminação de monopólios, possibilitando a competição da iniciativa privada com o setor público; e a primazia do setor privado, exigindo-se uma razão convincente para a atuação do Estado em dada área.

Existia grande confusão, e até incompatibilidade, de objetivos dentro de uma mesma organização, o que tornou a separação clara de funções entre diferentes agências uma tarefa primordial:

Muitos departamentos foram desmembrados ou reestruturados de forma a: separar a elaboração de políticas do exercício das funções operacionais; retirar as funções regulamentadoras das agências operacionais; separar arrecadação de fundos da provisão de serviços; separar as atividades comerciais das não-comerciais e fazer com que os fornecedores públicos enfrentassem a competição dos fornecedores privados na prestação de seus serviços⁷³.

⁷² O termo da língua inglesa *accountability* não possui uma tradução exata para o português, mas aproxima-se de um sentido de ampla prestação de contas e responsabilidade (responsabilização) de um administrador/representante ao seu controlador/representado. Em síntese, aquele que ocupa uma função importante num dado contexto deve prestar contas de sua ação, o que faz, como faz, por que faz, quanto gasta, enfim, prestar amplas satisfações e apresentar resultados.

⁷³ RICHARDSON, 2006. p. 219.

Essa separação entre atividades comerciais e não-comerciais possibilitou uma clara divisão entre o núcleo do setor estatal e as empresas de negócio do governo, segmentos que mereceriam um tratamento de todo diferenciado.

O núcleo do setor estatal teve uma profunda mudança de enfoque, adotando uma política baseada em resultados, não mais em insumos. Esses resultados, sob a forma de competências, passaram a determinar a dotação orçamentária de cada unidade do governo.

A forma do vínculo de emprego com o Estado sofreu, igualmente, alterações, eliminando-se os empregos vitalícios e os sistemas de remuneração que desconsiderassem o desempenho.

Os executivos-chefes de departamentos vinculam-se mediante um contrato de trabalho por tempo determinado, com metas anuais de resultados e padrão de fornecimento do serviço. Mas essa relação do executivo não se limita ao desempenho isolado de seu departamento, cabendo a ele, também, identificar as áreas de resultados estratégicos do governo para cujo êxito o seu departamento pode contribuir⁷⁴, ou seja, o seu resultado individual deve contribuir para o resultado estratégico maior do governo.

Como meio de possibilitar o atingimento de suas metas, ao executivo são dados maiores poderes de gestão em seu departamento, inclusive o de contratação de pessoal, de modo que, em contraposição à anterior contratação padronizada, centralizada e burocrática, cabe, agora, a cada executivo de departamento definir a quantidade de pessoal e seus critérios de contratação e manutenção no posto.

Além disso, a responsabilidade do executivo, os limites de seu contrato de desempenho, recai sobre a área do departamento sobre a qual possui efetiva gerência e controle. Por exemplo, no departamento de impostos, a análise limita-se à receita destinada à manutenção do departamento, não a toda a receita de impostos que passa pelo setor, cujo controle extrapola os poderes do executivo.

Dessa forma, há o estabelecimento de fortes metas, mas há, também, a correspondente concessão de autonomia ao executivo, o qual é cobrado e acompanhado mediante uma série de relatórios que abrangem a situação da área sob sua gestão, a eficiência de suas ações e as suas projeções.

⁷⁴

RICHARDSON, 2006. p. 220.

Bem diverso foi o tratamento às empresas de negócio do governo, a área de atuação comercial do Estado. Sob um regime totalmente diferente, as atividades comerciais foram tiradas dos departamentos de Estado e redesenhadas como empresas estatais.

Ao regime dessas empresas buscou-se dar a maior proximidade possível com o setor privado, incluindo-as na Lei das Companhias. Eram dirigidas por uma diretoria com experiência e buscavam ser uma empresa de sucesso, eficiente, com lucros, com responsabilidade social e boa empregadora. Foram retirados privilégios especiais, subsídios e regras de proteção, colocando as empresas estatais em livre competição, num mercado aberto e desregulamentado.

Simultaneamente, foram estabelecidos monitoramentos de desempenho, assim como eram elaborados relatórios de metas, em conjunto entre a empresa e o ministério que detinha suas ações.

Essa ligação, entretanto, não implicava em ingerência política, cabendo aos ministros a escolha da diretoria e o monitoramento do desempenho, sem interferir nas escolhas cotidianas da empresa.

Ainda assim, esse sistema apresentou alguns problemas, como um regime de monitoramento inferior ao do setor privado, eventuais conflitos de interesses entre diretores e governo e, especialmente, a oportunidade de desvio político nas regras dessas empresas, cuja

[...] oportunidade é potencialmente grande. Por exemplo, o governo pode ser tentado a escolher uma diretoria extremamente política, ao invés de procurar pessoas mais qualificadas. Pode existir uma política de dividendos frouxa para evitar um aumento de preços que seria politicamente inconveniente. Ou pode-se até interferir diretamente no preço. A privatização elimina essas possibilidades⁷⁵.

Passou-se, então, a um programa de privatização dessas empresas estatais e de outros ativos do governo, o qual foi focado, teve como objetivo, o atingimento do maior preço de venda possível, ou seja, teve um viés puramente econômico, o que fez, inclusive, que não ocorressem vendas por “razões fiscais”, para atingir uma circunstancial meta fiscal – o que implicaria em venda por menor valor.

Para a obtenção desse máximo benefício, estabeleceram-se alguns critérios: a prévia definição regulatória do setor; a garantia dos elementos legislativos necessários para o negócio; a melhor estruturação possível do ativo para a venda; e transparência e integridade do processo.

⁷⁵ RICHARDSON, 2006. p. 223-224.

Relevante aspecto da reforma neozelandesa, ainda, diz respeito à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, um marco na legislação do país que visava a barrar tendências políticas de aumento de gastos e déficits fiscais, fortalecendo um comportamento de responsabilidade fiscal.

Segundo a ministra de Finanças da época, existem dois elementos essenciais para a legislação:

[...] os princípios de responsabilidade fiscal e abertura. O primeiro é um conjunto de princípios explícitos para a condução prudente da política fiscal, e a abertura é a exigência de total exposição da posição financeira do governo, chegando até a obrigação legal de ‘abrir os livros’ antes de uma eleição⁷⁶.

Esses princípios buscavam, em suma, reduzir o débito total do Estado a níveis aceitáveis, mantê-lo nesse patamar, como regra, e assegurar certa previsibilidade e estabilidade do nível de impostos, dentre outros.

A lei não interfere na definição de políticas do governo, somente garante que os objetivos deste sejam executados de maneira responsável em termos fiscais e que eventuais inobservâncias nesse campo sejam previamente justificadas, com a projeção de como será retomado o caminho da responsabilidade. Com isso, a lei buscava trazer maior confiança a contribuintes e investidores acerca da forma pela qual o Estado é administrado.

Em uma análise retrospectiva da reforma na Nova Zelândia, a qual qualifica como a tida como de maior alcance e ambição dentre outras similares no mundo⁷⁷, Ruth Richardson⁷⁸ enfatiza quatro fatores a serem universalmente observados: a coerência da reforma em todo o setor público, inclusive para o fim de criar uma cultura mais ampla quanto ao tema; a existência de pessoal altamente qualificado em posições-chave; uma comunicação de qualidade, tanto com os servidores públicos quanto com a sociedade em geral; e o apoio de todos os partidos, a fim de dar maior durabilidade política e confiança no programa.

⁷⁶ RICHARDSON, 2006. p. 227.

⁷⁷ RICHARDSON, 2006. p. 233.

⁷⁸ RICHARDSON, 2006. p. 231.

2.3 Eficiência da administração pública como base do Estado gerencial

A preocupação com a forma organizativa do Estado, no seu aspecto administrativo, na gestão da coisa pública, diz respeito à realização de seus objetivos.

Desse modo, para avaliar a aptidão ou adequação de uma determinada forma faz-se fundamental compreender quais são, naquele contexto histórico e espacial, os objetivos, os fins daquela dada sociedade e, em especial, de seu Estado.

Significa dizer que as reformas administrativas antes tratadas não decorrem de atos discricionários de uma ou algumas pessoas, mas sim de uma conjuntura material colocada para cada Estado:

Ela (*a administração burocrática*) fazia sentido no tempo do Estado liberal do século XVIII: um Estado pequeno dedicado à proteção dos direitos de propriedade; um Estado que só precisava de um Parlamento para definir as leis, de um sistema judiciário e policial para fazer cumpri-las, de forças armadas para proteger o país do inimigo externo, e de um ministro das Finanças para arrecadar impostos⁷⁹ (grifos no original).

Portanto, a alteração do papel do Estado, de seus compromissos para com a sociedade e o povo, é que motivaram, ou exigiram, tais reformas.

Douglas Braga sustenta que “a primeira finalidade da Administração Pública deve ser prestar com qualidade, eficácia e democracia, os serviços e atender às demandas que lhe são legalmente requeridas pela sociedade, em benefício da cidadania e da dignidade da pessoa humana”⁸⁰.

Dalmo de Abreu Dallari, após analisar as diferentes classificações acerca dos fins e funções do Estado, sintetiza o pensamento de que este, enquanto sociedade política, tem no seu fim geral um meio para que os indivíduos e as sociedades possam atingir seus fins particulares: “pode-se concluir que o fim do Estado é o bem comum, entendido este como o conceituou o Papa João XXIII, ou seja, o conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana”⁸¹.

⁷⁹ BRESSER-PEREIRA, 2006b. p. 26.

⁸⁰ BRAGA, Douglas Gerson. **Conflitos, Eficiência e Democracia na Gestão Pública**. Coordenador de Pesquisa David Braga Junior. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1998. p. 18.

⁸¹ DALLARI, 1998. p. 107.

Conceitos como os trazidos por esses autores, de “demandas legalmente requeridas” ou o “conjunto das condições para o desenvolvimento da personalidade”, são abertos e cambiantes, mutáveis no tempo e no espaço, e não poderia ser diferente.

Assim, conforme enfatiza Daniel Hachem, a forma de governo deve adaptar-se à realidade da sociedade que nela habita, de modo que “seja em qual modelo de Estado for, a gestão pública deverá vincular-se aos ditames constitucionais e aos direitos fundamentais do cidadão”⁸².

Como dito anteriormente, o primeiro objetivo quando do surgimento do Estado foi o de proteção, de defesa da vida, de segurança.

Mas o espectro de fins do Estado, de deveres deste para com os seus cidadãos (seus constituintes, adotando-se uma concepção contratualista, ou razão última de ser) ampliou-se gigantescamente desde o seu nascimento.

Emerson Gabardo, a partir da perspectiva adotada por Claus Offe, localiza uma sequência de quatro estágios de funções da autoridade legítima, sendo o primeiro, correspondente aos primórdios da modernidade, justamente à grande função do Estado de garantir a paz; no segundo, a legitimidade da autoridade decorre, também, da observância ao ideal de liberdade; no terceiro, agregou-se o ideal de igualdade de direitos; e no quarto, o atributo da justiça⁸³. Cabendo ressaltar que esses estágios se acumulam, somam-se aos anteriores, jamais os substituindo.

Na mesma linha, expõe Manuel Franco Sobrinho: “chegou, portanto, o Estado, ao nosso tempo, para garantir a coexistência dos homens. Assegurando-lhes proteção (segurança), liberdade (individualidade subjetiva) e direitos (ações humanas)”⁸⁴.

Essa ampliação guarda relação com a própria evolução dos direitos fundamentais:

⁸² HACHEM, Daniel Wunder. A concepção de gestão pública norte-americana e sua (in)compatibilidade com a realidade socioeconômica dos estados latinoamericanos em desenvolvimento. **Revista do Direito Unisc**, Santa Cruz, n. 41, nov-dez, 2013. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4115/3011>>. Acesso em: 08 mar. 2014.

⁸³ GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político**. Barueri, SP: Manole, 2003. p. 51.

⁸⁴ FRANCO SOBRINHO, Manuel de Oliveira. **O controle da moralidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 1974. p. 58.

Essa esfera pública e esse papel garantista do Estado, limitados por Hobbes para a tutela do direito à vida, foram depois, historicamente, alargando-se a outros direitos afirmados como fundamentais: aos direitos civis e de liberdade, por obra do pensamento iluminista e das revoluções liberais das quais nasceram as primeiras declarações de direitos e as constituições oitocentistas; depois aos direitos políticos, afirmados com o progressivo alargamento do sufrágio e da capacidade política; depois, ainda, ao direito de greve e aos direitos sociais nas constituições dos novecentos, até aos novos direitos à paz, ao ambiente e à informação [...] ⁸⁵.

Obrigações, portanto, que só se fizeram aumentar com as ditas gerações dos direitos fundamentais: “costuma-se, neste contexto marcado pela autêntica mutação histórica experimentada pelos direitos fundamentais, falar da existência de três gerações de direitos, havendo, inclusive, quem defenda a existência de uma quarta geração” ⁸⁶.

Ingo Sarlet, dando a ideia da gigante abrangência desses direitos, lembra que os direitos fundamentais, considerados em três ou quatro dimensões, são recorrentemente associados aos três postulados básicos da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade; entretanto, o doutrinador faz a ressalva de que considera essa tríade incompleta, sendo-lhe imprescindível a referência ao mais fundamental dos direitos, o direito à vida, e ao princípio da dignidade da pessoa humana ⁸⁷.

Desse modo, tomando-se por base liberdade, igualdade, fraternidade, vida e dignidade da pessoa humana, e a partir daí erigindo deveres do Estado para a sua concretização, não é difícil perceber o tamanho dos desafios estatais.

Vale dizer, como lembra Luigi Ferrajoli, que, uma vez estabelecidos tais direitos, a sua consecução deve ser buscada e/ou garantida pelo Estado, que não os pode sonegar, vez que a Constituição “tem como cláusulas, e conjuntamente como causa e razão precisas, a tutela dos direitos fundamentais, cuja violação por parte do soberano legitima a ruptura do pacto e o exercício do direito de resistência” ⁸⁸.

⁸⁵ FERRAJOLI, 2011. p. 29.

⁸⁶ SARLET, 2001. p. 49.

⁸⁷ SARLET, 2001. p. 59.

⁸⁸ FERRAJOLI, 2011. p. 29.

E complementa o doutrinador: “se queremos garantir um direito como “fundamental” devemos subtraí-lo da disponibilidade política e da disponibilidade do mercado⁸⁹, formulando-o na forma de uma regra geral e por isso conferindo-lhe igualmente a todos”⁹⁰.

Em sentido convergente, Ingo Sarlet argumenta:

Considerando-se, ainda que de forma aqui intencionalmente simplificada, o Estado de Direito não no sentido meramente formal, isto é, como ‘governo de leis’, mas, sim, como ‘ordenação integral e livre da comunidade política’, expressão da concepção de um Estado material de Direito, no qual, além da garantia de determinadas formas e procedimentos inerentes à organização do poder e das competências dos órgãos estatais, se encontram reconhecidos, simultaneamente como metas, parâmetro e limites da atividade estatal, certos valores, direitos e liberdades fundamentais, chega-se fatalmente à noção – umbilicalmente ligada à ideia de Estado de Direito – de legitimidade da ordem constitucional e do Estado. É neste contexto que assume relevo a concepção, consensualmente reconhecida na doutrina, de que os direitos fundamentais constituem, para além de sua função limitativa do poder (que, ademais, não é comum a todos os direitos), critérios de legitimação do poder estatal e, em decorrência, da própria ordem constitucional [...]”⁹¹.

Percebe-se que, ainda que numa leitura propositadamente mais objetiva e direta, a concretização dos fins do Estado o legitima, e ao seu governante.

Em verdade, se reduzido a uma relação contratual e analisado friamente como tal – embora não se desconheça a particularíssima espécie de contrato de que se está a tratar –, como todo e qualquer contrato, a sua manutenção somente se justifica se os fins almejados pelos contratantes são atingidos.

Noutras palavras, só se justifica aos cidadãos manterem-se vinculados através do Estado na medida em que este lhes satisfaça as aspirações.

Ao longo da história política do Estado, entretanto, cabe rápida menção no sentido de que as fontes de legitimação do poder estatal variaram, com aponta Emerson Gabardo, sucedendo-se mitos legitimadores. Isso se deu especialmente porque os governantes não costumam utilizar o poder de que dispõem da maneira mais adequada à consecução das aspirações de seu povo. Além disso, a própria disputa por esse poder externa gritantemente o comportamento egoístico do ser

⁸⁹ Sem maior aprofundamento na teoria do autor, cabe referir que, dentre outras características e classificações, Ferrajoli considera os direitos fundamentais fundamento e parâmetro da “dimensão substancial da democracia”, e os coloca na categoria do indecível, não se aceitando a sua negativa pelo Estado ou pelo mercado.

⁹⁰ FERRAJOLI, 2011. p. 93.

⁹¹ SARLET, 2001. p. 62-63.

humano – por essas razões, inclusive o poder com fundamentos racionais e pragmáticos não pode abrir mão de um mecanismo de legitimação, real ou simbólica⁹².

O autor expõe, ainda, que, na Antiguidade, essa legitimidade (embora fosse o termo em si desconhecido) possuía matiz teocrático, bem como que outras formas de legitimação nascem no rumo à modernidade:

Thomas Hobbes, com a sua posição contratualista ainda muito ligada ao paradigma medieval, Jean-Jacques Rousseau, mediante a busca intensificada de justificação política na razão e, posteriormente, Max Weber, com a sua exposição sobre a escolha dos modernos pela legitimidade racional em detrimento da carismática e da tradicional, apontam e esclarecem a suplantação do modelo antecedente⁹³.

Mas o que parece inegável é que – embora existam ainda fatores concorrenciais relevantes, especialmente de viés passional, irracional, como reiteradamente se vê em política –, especialmente a partir do Estado Social, quando o Estado passa a assumir maiores atribuições prestacionais, a eficiência, uma gestão eficiente, sobressai-se como fator de legitimação.

É o que sustenta Emerson Gabardo:

O Estado moderno, notadamente o Estado social, acabou por necessitar intensamente de uma aprovação popular decorrente de sua atuação prática na sociedade. Em que pese a ideologia positivista de legitimação pela legalidade, tão bem descrita por Weber, uma verificação sociológica crítica permite identificar uma carência de legitimação decorrente da ineficiência política do Estado⁹⁴.

A busca e, especialmente, a possibilidade de alcançar essa necessária eficiência do Estado têm encontrado como instrumento a reforma gerencial da administração, ou “nova administração pública”. Sua premissa é a concepção de que um Estado democrático contemporâneo não só formula, mas precisa implementar políticas públicas na área social, científica e tecnológica de modo estratégico, para o que se faz imprescindível a adoção de mecanismos muito próximos dos adotados na iniciativa privada⁹⁵ – embora não se trate de uma simples e mecânica transposição de modelos, sob pena de tornar o Estado ainda mais ineficiente e, até, insustentável.

⁹² GABARDO, 2003. p. 14-15.

⁹³ GABARDO, 2003. p. 50.

⁹⁴ GABARDO, 2003. p. 53-54.

⁹⁵ BRESSER-PEREIRA, 2006b. p. 7.

Essa ideia parece ser corroborada por Emerson Gabardo⁹⁶, ao rechaçar a ideia de que a eficiência seria algo vinculado ao Estado neoliberal e incompatível com o Estado social. Para ele, ao contrário, a compatibilidade entre o Estado Eficiente e o Estado Social é inerente ao constitucionalismo social estabelecido por nossa Constituição Federal e, mais do que isso, o princípio da eficiência é intrínseco a qualquer Estado Interventor, por conta da permanente necessidade de legitimação deste⁹⁷.

Certamente, a eficiência, enquanto busca de melhores resultados com menores custos, do maior e melhor resultado possível, não se vincula, exclusivamente, a uma política de governo e, caso se vinculasse, talvez muito mais o seria a uma política de viés social do que uma neoliberal, visto que aquela é a que possui maiores necessidades prestacionais, mais numerosos compromissos positivos com a população.

Essa percepção se extrai, facilmente, se analisados os caracteres, ou aspectos, da eficiência: o primeiro, considerando o modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, objetivando lograr os melhores resultados; o segundo, ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público, conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹⁸.

A eficiência, igualmente, guarda forte relação com a ideia de moralidade administrativa, de boa gestão, de escolhas mais adequadas, maximizando resultados a um menor custo. Essa relação, bem como a da moralidade e da eficiência com a ideia de proteção da confiança, é lembrada por José Giacomuzzi:

Vai dito princípio (*moralidade*) andar de braços, por certo, com os demais previstos no mesmo dispositivo (*art. 37 da CRFB*), com o da eficiência sobretudo, o qual noutros países recebeu o nome de ‘princípio da boa administração’, sendo muito oportuno lembrar que as raízes históricas [...] dos vocábulos ‘moralidade’ e ‘boa administração’ indicam seu estreito vínculo e confirmam [...] devam ser conjuntamente compreendidas⁹⁹ (grifos no original).

⁹⁶ Emerson Gabardo é crítico de vários pontos da Reforma Gerencial de 1995, o que não afasta a sua defesa de um Estado Eficiente, o qual entende não guardar relação com um Estado Neoliberal.

⁹⁷ GABARDO, 2003. p. 195.

⁹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 84.

⁹⁹ GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 270-271.

Juarez Freitas dá tratamento ao tema eficiência da seguinte forma:

No tocante ao princípio da eficiência (art. 37 da CF) ou da economicidade (art. 70 da CF) e da otimização da ação estatal, impende rememorar que o administrador público está obrigado a trabalhar tendo como parâmetro a busca da melhor atuação (fundamentável como tal). Em outro dizer, tem o compromisso indeclinável de encontrar a solução mais adequada economicamente ao gerir a coisa pública¹⁰⁰.

Esse doutrinador, ainda, aborda as consequências jurídicas da ineficiência administrativa (para além da problemática da falta de legitimidade sociológica aqui há pouco tratada), defendendo a sindicabilidade das decisões administrativas, inclusive pelo Poder Judiciário, não no seu merecimento propriamente, mas na “compatibilidade plena do ato administrativo com a eficiência”, ou seja, a eficiência seria um critério de validade ou legalidade do ato administrativo¹⁰¹, sendo dever do administrador, dessarte, a sua concretização.

Esse “encontrar a solução mais adequada economicamente” torna-se cada vez mais complexo e difícil, não só pela recorrente inabilidade pessoal de governantes despreparados, mas pelos elementos materiais acima tratados, de avolumamento dos fins do Estado, de seus compromissos para com os cidadãos.

Como alarma Luigi Ferrajoli, as questões mais basilares tornam-se de manutenção cada vez mais complexa:

No mundo hodierno, como provam o desemprego endêmico que aflige as nossas sociedades e as migrações em massa repelidas nas nossas fronteiras, rompeu-se irremediavelmente a relação entre sobrevivência, trabalho e iniciativa individual autônoma. Sobreviver, portanto, é sempre menos um fato natural e sempre mais um fato social [...] a vida encontra-se hoje ameaçada pela falta de bens sociais – a água, o alimento e os medicamentos essenciais – em medida incomparavelmente maior do que pela possibilidade da sua supressão violenta por obra da criminalidade e até das guerras¹⁰².

Essa dificuldade é reconhecida, também, por Ingo Sarlet, ao analisar a (in)efetividade dos direitos fundamentais:

¹⁰⁰ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 73-74.

¹⁰¹ FREITAS, 2004. p. 74.

¹⁰² FERRAJOLI, 2011. p. 75.

Aspecto que igualmente merece destaque diz com as efetivas dificuldades de proteção e implementação que caracterizam boa parte dos direitos fundamentais da segunda e da terceira dimensões, apontando para a necessidade de alternativas não exclusivamente extraídas do ordenamento, além da revisão e adaptação dos mecanismos jurídicos tradicionais¹⁰³.

Dentro desse universo de obrigações do Estado para com o seu povo, seus constituintes, Dalmo de Abreu Dallari apresenta uma das questões fundamentais na atuação do governante na busca do atingimento desses fins (ou desse fim último do Estado), quais sejam,

necessidade e possibilidade. É preciso, antes de mais nada, identificar as necessidades preponderantes do povo, considerando como tais as aspirações de progresso, em sentido amplo, ou então o conjunto das condições e dos elementos que asseguram a sobrevivência dos indivíduos e dos grupos sociais em condições compatíveis com a natureza humana. Não basta, entretanto, a identificação dessas necessidades, pois se elas indicam a orientação a tomar devem, porém, ser atendidas de conformidade com os meios disponíveis em cada Estado. De acordo com as possibilidades é que se deverá estabelecer a organização, bem como as etapas a serem atingidas até a consecução dos objetivos mais altos¹⁰⁴.

Essa análise, em verdade, emparelha-se à questão fundamental, razão de ser da Economia, que diz respeito à imposição de satisfazer necessidades humanas ilimitadas valendo-se de recursos limitados, é a Lei da Escassez: “em Economia tudo se resume a uma restrição quase que física – a lei da escassez, isto é, produzir o máximo de bens e serviços a partir de recursos escassos disponíveis a cada sociedade”¹⁰⁵.

Nessa seara surge, especialmente do ponto de vista jurídico, o fenômeno da dita “reserva do possível”, ou seja, da definição daquilo que seria, de fato e de direito, possível ao Estado fazer.

E aqui, diz-se “especialmente do ponto de vista jurídico” porque, ainda que juridicamente o Estado possa, mediante essa teoria, afastar a sua responsabilidade pela inexecução de um direito do(s) cidadão(s), a deslegitimação no plano político-sociológico, antes abordada, muito mais dificilmente será afastada ou neutralizada. De fato, embora juridicamente o governante possa vir a conseguir justificar o não fornecimento regular de saúde ou de educação valendo-se

¹⁰³ SARLET, 2001. p. 58.

¹⁰⁴ DALLARI, 1998. p. 130.

¹⁰⁵ MONTORO FILHO, André Franco et al. **Manual de Economia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 12.

da reserva do possível, provavelmente não conseguirá aplacar, também, a insatisfação e o descontentamento populares.

A reserva do possível diz, portanto, respeito à possibilidade de o Estado cumprir com o seu dever prestacional, se teria condições de fazê-lo. Como expõe Ingo Sarlet, divide-se em dois planos:

Já há tempo se averbou que o Estado dispõe apenas de limitada capacidade de dispor sobre o objeto das prestações reconhecidas pelas normas definidoras de direitos fundamentais sociais, de tal sorte que a limitação dos recursos constitui, segundo alguns, limite fático à efetivação destes direitos. Distinta da disponibilidade efetiva dos recursos, ou seja, da possibilidade material de disposição, situa-se a problemática ligada à possibilidade jurídica de disposição, já que o Estado (assim como o destinatário em geral) também deve ter a capacidade jurídica, em outras palavras, o poder de dispor, sem o qual de nada lhe adiantam os recursos existentes¹⁰⁶.

Tem-se, assim, uma “reserva do possível fática”, ligada à possibilidade material estatal de cumprir suas obrigações; e, uma “reserva do possível jurídica”, atinente ao poder de disposição, à capacidade jurídica do Estado para tal cumprimento.

Essa questão é levada em profusão ao Judiciário, especialmente como matéria de defesa dos entes públicos contra ações que demandam a efetivação de direitos sociais, sendo, especialmente em questões de saúde, rechaçadas¹⁰⁷.

Esse entendimento coaduna-se com a conclusão exposta por Ingo Sarlet:

Conquanto se possa partir da premissa de que corretas as ponderações tecidas, reconhecendo-se as limitações representadas pelo postulado da reserva do possível na esfera dos direitos fundamentais sociais de cunho prestacional, há que questionar até que ponto estes aspectos têm o condão de efetivamente impedir a plena eficácia e realização destes direitos¹⁰⁸.

¹⁰⁶ SARLET, 2001. p. 264.

¹⁰⁷ Por exemplo: “Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. INTERNAÇÃO PSIQUIÁTRICA. [...] PRINCÍPIOS DA RESERVA DO POSSÍVEL, DA UNIVERSALIDADE, DA ISONOMIA E DA IGUALDADE. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO. [...] 2. Eventuais limitações ou dificuldades orçamentárias não podem servir de pretexto para negar o direito à saúde e à vida, garantidos no dispositivo constitucional, não havendo que se cogitar, desse modo, da incidência do princípio da reserva do possível, dada a prevalência do direito em questão. 3. Não há que se falar, igualmente, em ofensa aos princípios da universalidade, da isonomia e da igualdade, posto que o Judiciário apenas está a ordenar o cumprimento dos dispositivos da Constituição Federal, violados quando da negativa da Administração. [...]” (RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível Nº 70065585101**, Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Moreira Lins Pastl, Julgado em 20/08/2015. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em: 23 ago. 2015.)

¹⁰⁸ SARLET, 2001. p. 266.

Portanto, tem-se um cenário de agigantamento das obrigações do Estado para com seus constituintes (comparado aos primórdios desse organismo), de maior conscientização e cobrança da efetivação desses direitos pela população, o que torna a eficiência um fator de legitimação do governo frente a esta, e um contingente de recursos limitados e, aparentemente, insuficiente para dar cabo de todas as tarefas postas ao Estado.

Como destaca Kate Jenkins, “a necessidade é sempre maior do que a disponibilidade, por isso é imperdoável a incompetência enquanto houver necessidade”¹⁰⁹.

A conclusão disso é a imprescindibilidade de uma nova forma de administrar, que, em suma, alie valores sólidos e coletivamente reconhecidos com uma apurada técnica de maximização de resultados (obter o melhor resultado com o menor custo).

Como lembra Juarez Freitas, “impende pôr em realce que o modelo de Estado pesado e ineficiente cede lugar a outro que se quer mais regulador, mas o Estado Democrático é também Estado social, que visa à redução das desigualdades e não pode deixar de cumprir essa cláusula inextirpável”¹¹⁰.

Portanto, o Estado Democrático e Social atual exige, como condição inafastável para cumprir o seu papel, para corresponder às expectativas de seu povo e, com isso, legitimar-se junto a ele, de uma administração altamente eficiente. A eficiência deve ser a tônica de sua conduta e, para tanto, o modelo que se coloca é o de uma administração gerencial, dinâmica e alicerçada em instrumentos de gestão que maximizem resultados.

¹⁰⁹ JENKINS, 2006. p. 213.

¹¹⁰ FREITAS, 2004. p. 314.

3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL E A QUEBRA DE PARADIGMA DA REFORMA GERENCIAL

E o rio Amazonas
Que corre Trás-os-Montes
E numa pororoca
Deságua no Tejo
Ai, esta terra ainda vai cumprir seu ideal
Ainda vai tornar-se um imenso Portugal
Ai, esta terra ainda vai cumprir seu ideal
Ainda vai tornar-se um império colonial.¹¹¹

Passando-se a uma análise localizada, focada no Estado brasileiro, inicia-se a análise das peculiaridades de sua formação, partindo-se de sua herança patrimonial portuguesa e discutindo-se o caráter de permanência que esta assumiu na história brasileira, garantindo privilégios e uma apropriação privada da coisa pública que não desapareceria, sequer, com o modelo burocrático de administração.

Na sequência, discute-se a mudança de paradigma proposta ao Brasil pela reforma gerencial desencadeada no início dos anos 1990. Trata-se da contextualização desse projeto e das propostas que o grupo que o idealizou apresentava. Ainda, apresentam-se algumas das críticas à reforma gerencial, tanto quanto à sua suposta vinculação ao neoliberalismo quanto a questões mais pontuais de uma ou outra das medidas ou institutos propostos.

3.1 Formação do Estado brasileiro

Como referido, os modelos de conformação do Estado, inclusive quanto à sua administração, não se reproduzem igualmente entre os países. Ao contrário, são condicionados e mitigados por fatores circunstanciais e específicos de cada local. A saber, não existem perfis fechados e estanques do que há de ser um Estado Federal, ou um sistema parlamentar, ou, tampouco, uma administração patrimonial ou burocrática – cada qual se construíra e adaptará nas especificidades sobre as quais ocorrerem.

¹¹¹ Trecho da música *Fado Tropical*, de Chico Buarque e Ruy Guerra.

Assim, a compreensão da história da administração pública no Brasil deve iniciar pela análise das peculiaridades da formação do Estado brasileiro, pela identificação das bases sobre as quais este se constrói.

Tal é que, como conclui Bernardo Ricupero, ao analisar a obra de Caio Prado Júnior, hoje, por exemplo, são poucos os que ainda acreditam na existência de um passado feudal no Brasil¹¹², singularidade que advém de nossa linhagem portuguesa, como destaca Raymundo Faoro: “Patrimonial e não feudal o mundo português, cujos ecos soam no mundo brasileiro atual, as relações entre o homem e o poder são de outra feição, bem como de outra índole a natureza da ordem econômica, ainda hoje persistente”¹¹³.

Portanto, o Brasil tem a sua história, que não é igual a nenhuma outra, devendo nesse prisma ser considerada.

Os caminhos a serem trilhados nessa análise sobressaem-se do trecho da música de Chico Buarque e Ruy Guerra acima transcrito, que denota, nos primeiros versos, o caráter exploratório da colonização, com a extração de riquezas brasileiras em prol de Portugal; e, nos versos finais, a inegável não só ligação do Brasil com seu colonizador, mas o próprio caráter a ele atribuído de ser uma extensão ou reprodução de Portugal.

Sabidamente, a descoberta do Brasil insere-se na ultramarina expansão comercial portuguesa, baseada em forte modelo de exploração: “o descobridor, antes de ver a terra, antes de estudar as gentes, antes de sentir a presença da religião, queria saber de ouro e prata”¹¹⁴. Essa postura coadunava-se com o modelo de então do Estado português.

Nos séculos que antecederam o descobrimento (ou século e meio, aproximadamente), Portugal passara por um processo de desenvolvimento diferente do de seus pares europeus, com o que se pode justificar a afirmação de que aquele país não conheceu o feudalismo.

Apenas como rápida referência, vale lembrar que o feudalismo foi marcado por uma quase inviabilidade (e inexistência decorrente) do comércio, muito em função das invasões e guerras constantes. Valorizava-se, em razão disso, sobremaneira a posse da terra, como meio de

¹¹² RICUPERO, Bernardo. Caio Prado Júnior e o lugar do Brasil no mundo. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (Org.). **Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 228.

¹¹³ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012. p. 35.

¹¹⁴ FAORO, 2012. p. 117.

obtenção dos itens de subsistência¹¹⁵. Essa terra estava dividida entre senhores feudais, que concentravam vastas propriedades, estabelecendo relações diretas com quem não detinha tais posses ou poderes, e, nestas relações, desenvolvendo ordens jurídicas próprias, desvinculadas do Estado – embora formalmente congregados em um Estado maior, os senhores feudais não se admitiam submissos a uma autoridade maior.

Pois, enquanto no resto da Europa assenta-se esse sistema feudal, o país luso antecipa-se na centralização do poder, embrionando um Estado nacional centralizado, um lampejo precoce de modernidade, um salto à frente que lhe tiraria o equilíbrio para prosseguir a carreira evolutiva.

As sucessivas batalhas dos fins do século XI ao século XIII, que asseguraram o reino de Portugal, fixaram a figura do rei como o grande chefe da guerra, mas esse período de construção também concentrou no rei um vastíssimo território, o maior do reino. Afirmava-se, assim, uma figura de grande poder, que, simultaneamente, era o senhor da guerra e o senhor das terras, o que viria a ser característica determinante na história do reino nascente: guerra, ascendência do rei com a rede de seus agentes cobrindo o país, controlando-o e dirigindo-o, domesticação sem aniquilamento da nobreza – são os traços que imprimem o caráter à sociedade nascente¹¹⁶.

Desde então, na ausência de uma nobreza territorial forte, ou mesmo de um clero que pudesse servir como intermediário, estabeleceu-se uma conexão direta entre o rei, que comanda, e os súditos, os demais, que obedecem.

Ademais, a administração desse vasto patrimônio real (terras e tesouros) era feita com absoluta confusão entre o público e o privado, entre o que era feito com utilidade geral e o que servia apenas à família real.

Naquele momento, as rendas do soberano advinham, especialmente, da exploração de suas terras, que ocorria de modo direto e indireto, o que caracterizou Portugal como uma monarquia agrária que tinha no rei o “principal lavrador da nação”.

Entretanto, logo em seguida, a atenção real estendeu-se ao comércio, de modo que, ao final do século XIV, a Sisa (Serviços de Impostos de Sua Alteza), imposto devido na compra e venda ou troca de mercadorias, alcança o primeiro lugar no orçamento¹¹⁷. Esse processo desenvolvia-se sob a forma de um estado patrimonial, com a submissão de todos, inclusive nobreza e clero, ao soberano, que era senhor de todas as pessoas e bens, explorando estes (e

¹¹⁵ DALLARI, 1998. p. 69.

¹¹⁶ FAORO, 2012. p. 23.

¹¹⁷ FAORO, 2012. p. 25.

aqueles) em benefício próprio, desconhecendo o interesse público. Todos dependiam e se submetiam ao rei.

Essa sociedade dá um salto com o surgimento da economia monetária e o estabelecimento do mercado como espaço das trocas, abrindo caminho ao capitalismo comercial e monárquico, um Estado moderno que se antecipava ao capitalismo industrial que ocorreria mais tarde noutros países do velho continente.

Enquanto o futuro capitalismo industrial, tido como marco para a modernidade, calcada, por exemplo, na racionalização da grande indústria estendida à sociedade e na valorização do indivíduo, fundava-se na livre iniciativa, no avanço da burguesia e da grande indústria, o capitalismo português continuava centrado no rei.

Mas, reitera-se, esse capitalismo comercial e monárquico lusitano antecedeu ao industrial dos outros países europeus, sendo, em dado momento, vanguardista. Portugal, com essa centralização e concentração de poder no príncipe pode caracterizar-se como um precoce Estado Moderno, soberano, organizado e finalisticamente dirigido – isso, aproximadamente, dois séculos antes do resto da Europa.

A emancipação da moeda circulante, antes referida, com a abertura de novos mercados, caiu sobre essa prévia organização centralizada portuguesa, o que se tornou uma significativa vantagem para este Estado.

Sobre tal momento histórico, expõe Raymundo Faoro:

Entre o comércio medieval, de trocas costeiras, e o comércio moderno, com as navegações longas, há o aparecimento da burguesia desvinculada da terra, capaz de financiar a mercancia. Há, sobretudo, o aparecimento de um órgão centralizador, dirigente, que conduz as operações comerciais, como empresa sua: o príncipe. Nenhuma exploração industrial e comercial está isenta de seu controle – guarda, todavia, para seu comando imediato os setores mais lucrativos, que concede, privilegia e autoriza à burguesia nascente, presa, desde o berço, às rédeas douradas da Coroa¹¹⁸.

Um capitalismo de Estado politicamente orientado, com uma burguesia sufocada e submissa, plenamente dominado e dirigido pelo rei, que transformará o reino numa grande empresa comercial; mas que, dentre outros, por desconhecer a força da empresa individual e do

¹¹⁸

FAORO, 2012. p. 39-40.

cálculo econômico racional¹¹⁹, inviabilizará o surgimento do capitalismo industrial. A burguesia, motor das revoluções que viriam a substituir os regimes feudais pelo capitalismo, embora tenha alcançado o seu espaço em Portugal, neste era hierarquicamente inferior a uma riqueza muito maior, proprietária virtual de todo o comércio.

Essa organização estatal peculiar foi um dos fatores que, somados à localização geográfica (que, por sua vez, isoladamente analisada, daria vantagem aos espanhóis), fizeram com que Portugal fosse o grande ator da história nascente das navegações ultramarinas.

As viagens às novas terras descobertas nessas navegações eram acessíveis aos particulares, desde que estes se submetessem aos ditames reais, com condições tais que, sendo conveniente à Coroa, a relação configurava-se em verdadeira sociedade de lucros.

Nota-se que as ações reais, em última análise, eram dirigidas à obtenção do maior lucro possível no menor tempo, o que se traduzia na produção e exploração de itens que pudessem ser negociados imediatamente com o mercado externo, sem um planejamento ou preocupação de médio prazo. E essa dinâmica exploratória foi implementada e consolidada no Brasil, não só na época do descobrimento, tendo exemplos na extração do Pau-brasil, na monocultura do açúcar no Nordeste e na busca de ouro em Minas Gerais¹²⁰.

Analisando o estudo de Caio Prado Jr. sobre esse ponto, Bernardo Ricupero, antes de concluir que o sentido da colonização seria o de produzir bens demandados pelo mercado externo, em descompasso com as necessidades internas, expõe que, “no todo que é a colônia, seu aspecto mais importante seria a grande exploração. Agrícola ou mineradora, a grande exploração teria três características principais: 1) a produção de bens de alto valor no mercado externo; 2) em grandes unidades produtivas; 3) trabalhadas pelo braço escravo”¹²¹.

Mas a linhagem portuguesa legou mais ao Brasil, tantas outras características essenciais daquele Estado patrimonial, de modo a justificar o trecho da música em epígrafe que desvela o plano de a terra brasileira tornar-se “um imenso Portugal”; ou, como expõe Raymundo Faoro: “O

¹¹⁹ VIANNA, Luiz Werneck. Raymundo Faoro e a difícil busca do moderno no país da modernização. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (Org.). **Um enigma chamado Brasil**: 29 intérpretes e um país. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 372.

¹²⁰ SOUZA, Jessé. Max Weber, patrimonialismo e a singularidade cultural brasileira. In: COSTA, Silvio (Org.). **Concepções e formação do estado brasileiro**. São Paulo: A. Garibaldi, 1999. p. 67.

¹²¹ RICUPERO, 2009. p. 232-233.

Brasil, de terra a explorar, converte-se, em três séculos de assimilação, no herdeiro de uma longa história, em cujo seio pulsa a Revolução de Avis e a corte de dom Manuel”¹²².

Compôs esse legado outro dos fatores que fizeram com que Portugal tivesse se tornado condutor das navegações ultramarinas: a sua organização estamental, o que, segundo Raymundo Faoro, era o elemento que dava unidade, alma e energia à empreitada portuguesa, o fato de ser um Estado de origem patrimonial, articulado em estamento¹²³.

Como visto, o Estado tornara-se uma grande empresa administrada pelo rei em seu interesse, a qual já não se limitava à administração do vasto território real, expandindo-se a atividades industriais e ao comércio com os novos mercados da navegação oceânica; uma situação que exigia um corpo administrativo cada vez maior, mas nunca menos submisso e fiel à Coroa, uma comunidade que constituiu o estamento que estruturou aquele.

Aqui, faz-se importante delimitar que este grupo não corresponde a uma classe social. Esta agrupa-se em torno de interesses econômicos delimitados pelo mercado, oscilando a preponderância de uma ou outra classe conforme o movimento deste. Seus membros não advêm de uma prévia comunidade, não possuindo vínculos permanentes, senão alianças pontuais decorrentes de eventuais interesses comuns a serem atingidos. Ademais, não há uma vinculação direta e obrigatória entre a classe de mais poderosa economicamente e o poder político ou o prestígio social, estes não estão naturalmente vinculados aos integrantes daquela.

O estamento, embora possa, circunstancialmente, estar depositado sobre uma classe, tem natureza significativamente diversa, constituindo-se, essencialmente, em uma camada social e não econômica:

O estamento político [...] constitui sempre uma comunidade, embora amorfa: os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder. A situação estamental, a marca do indivíduo que aspira aos privilégios do grupo, se fixa no prestígio da camada, na honra social que ela infunde sobre toda a sociedade. Esta consideração social apura, filtra e sublima um modo ou estilo de vida; reconhece, como próprias, certas maneiras de educação e projeta prestígio sobre a pessoa que a ele pertence; não raro hereditariamente¹²⁴.

¹²² FAORO, 2012, p. 87.

¹²³ FAORO, 2012, p. 67.

¹²⁴ FAORO, 2012, p. 61.

Ou seja, ao estamento tem-se por inerente o privilégio, o destacamento na vida social e, para dele fazer parte, não são relevantes fatores econômicos ou habilidades profissionais, mas sim características pessoais que identifiquem o indivíduo dado ao grupo. Está fortemente presente a noção de desigualdade social, de superioridade desse grupamento.

Raymundo Faoro lembra que o estamento ocorre naturalmente nas sociedades feudais e patrimoniais, nas quais o mercado não domina toda a economia¹²⁵, o que decorre, em boa medida, justamente de não se compatibilizar com a igualdade, ainda que formal, tendo na obtenção de privilégios e vantagens, materiais e espirituais, um de seus pilares.

Por práticas convencionais e por diplomas legais, geralmente por eles próprios ditados, os integrantes deste estamento, gravitando em torno do rei, passam a apropriar-se, cada vez mais, das oportunidades econômicas e dos cargos públicos, maximizando a desigualdade social de que necessitam e à qual aspiram. Tolhem a livre movimentação do mercado, que tenderia à igualdade formal, e funcionam como um freio conservador, tudo no intuito de perpetuar o quadro que lhes favorece.

Nessa sociedade, ao contrário do que ocorre numa sociedade de classes, o domínio se opera de cima para baixo, nenhuma classe ou categoria sendo forte o suficiente para opor-se a este estamento organizado.

Tem-se um Estado governado por uma minoria, nos interesses dessa minoria, estando ela a orbitar a Coroa, com ela negociando, buscando vantagens, firmando negócios espúrios fundados nas tradições que os legitimariam como pessoais especiais, aptas a ocupar estes postos de relevo social. Não há preocupação com o interesse público, com o bem coletivo.

O próprio Direito estabelecido na época serve à consolidação dessa realidade, não se presta ao comércio e à economia particular, mas sim à organização política:

A disciplina imposta sobre os particulares não era, desta sorte, economicamente inspirada, mas de conteúdo político. Ela servia não ao comerciante e ao comércio, racional, calculável na sua expressão, mas ao Estado e ao estamento. A lógica das leis e das decisões estava longe da impessoalidade e da igualdade dos valores, senão que sofria ao arbítrio do príncipe, que alterava o regime jurídico de acordo com sua conveniência, sem se prender às resistências dos interessados¹²⁶.

¹²⁵ FAORO, 2012, p. 61.

¹²⁶ FAORO, 2012, p. 86.

Em verdade, quem se pode colocar nessa condição de privilégio, ali acomodou-se, inclusive a burguesia, todos sobrevivendo de privilégios sociais e benesses do rei.

Mas, ao contrário do que ocorria em um sistema feudal, tais privilégios não eram fixamente determinados, pelo que o estamento dependia efetivamente do rei, estabelecendo entre ambos uma mútua dependência, vez que este também daqueles dependia crescentemente, no mesmo ritmo em que crescia o seu império – fortalecia-se uma intrincada rede de troca de favores, negociatas e leniências:

O conglomerado de direitos e privilégios, enquistados no estamento, obriga o rei, depois de suscitá-lo e de nele se amparar, a lhe sofrer o influxo: a ação real se fará por meio de pactos, acordos, negociações. No seu seio, haverá a luta permanente na caça ao predomínio de uma facção sobre outra; a teia jurídica que o envolve não tem o caráter moderno de impessoalidade e generalidade; a troca de benefícios é a base da atividade pública, dissociada em interesses reunidos numa única convergência: o poder e o tesouro do rei¹²⁷.

A atuação do estamento é, portanto, no interesse de sua perpetuação, a manutenção de seu poder e de suas regalias, condição que faz com que desenvolva uma peculiar capacidade de resiliência, de adaptar-se e preparar-se previamente às inovações cuja ocorrência não consegue evitar.

Esse contexto, somado a uma concepção de um mercantilismo empírico que acentua o papel diretor, interventor e participante do Estado na atividade econômica, é que aportou e transplantou-se para o Brasil com o descobrimento, neste perdurando.

Perdurou de tal modo que Jessé Souza menciona que “no final do século XIX, enquanto o Brasil dava os primeiros passos rumo à reformulação do arcabouço social herdado do período colonial, os Estados Unidos estavam se tornando uma das maiores potências industriais do planeta”¹²⁸.

Essa diferença, em particular, com este paradigma, tem ligação direta com a distinta constituição estatal do colonizador dos envolvidos. Enquanto o Estado português era patrimonial, estamental e centralizador; o inglês repelia tais características, valorizando a disputa dentro do jogo de interesses da sociedade, favorecendo a livre iniciativa – ou seja, tem-se o conflito entre o capitalismo comercial e o industrial.

¹²⁷ FAORO, 2012, p. 66.

¹²⁸ SOUZA, 1999, p. 58.

O elemento, ou característica, que assegurou a perpetuação essencial desse estado das coisas, primordialmente, foi a maleabilidade do estamento, a mencionada capacidade deste em adaptar-se, por um lado, e de moldar os fatores externos aos seus interesses, por outro.

Esse ponto, que permitiu a compatibilização do capitalismo moderno à tradicional estrutura patrimônio-estamental, é de tamanha importância que Raymundo Faoro o destaca como uma das chaves para a compreensão do fenômeno histórico português-brasileiro:

O mundo feudal, fechado por essência, não resiste ao impacto, quebrando-se internamente, para se satelitizar, desfigurado, ao sistema solar do moderno capitalismo. Capaz de comerciar, exportando e importando, ele [*o capitalismo politicamente orientado do Estado patrimonial-estamental*] adquire feição especulativa mesmo nas suas expressões nominalmente industriais, forçando a centralização do comando econômico num quadro dirigente. Enquanto o sistema feudal separa-se do capitalismo, enrijecendo-se antes de partir-se, o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia¹²⁹ (grifos no original).

Essa estrutura não sucumbe, portanto, ao capitalismo, apenas mitiga-o, valendo-se de seus avanços técnicos, seus métodos de produção, suas organizações empresariais, suas máquinas, mas não permitindo que sua essência focada na valorização da indústria livre, da iniciativa privada, da concorrência aberta, logre êxito em instalar-se.

Tampouco a saída de cena, no Brasil, da monarquia fez com que se enfraquecesse tal estrutura, que passou a atuar diretamente através do Estado na busca de seus interesses, não mais pela figura do rei.

Não se desenvolve, por isso, em terras brasileiras, uma verdadeira burocracia, na acepção antes tratada de um corpo profissional e racional de administração, aparelhamento neutro que serviria a qualquer Estado ou forma de poder. Prevalece, ao contrário, esse estamento político que governa acima das classes e da sociedade, atingindo as esferas política, econômica e financeira.

Nos campos econômico e financeiro, instaura uma forte regulamentação formal, das atividades empresariais e do trabalho, além de atuar diretamente na gestão de empresas. No plano político, internamente, fortalece a centralização de comando e busca construir a maior homogeneidade possível dentro da estrutura. Já externamente, pauta sua relação com a sociedade

¹²⁹

FAORO, 2012. p. 823-824.

por esquemas de favorecimento circunstancialmente distribuídos e por ataques destrutivos aos que lhe afrontam.

Ainda nessa relação com a sociedade, fatalmente, essa organização estamental acaba por moldar o perfil do chefe de Estado, que não se vincula à figura de um herói feudal, de um técnico racional e impessoal ou de um líder legalmente legitimado, mas sim à imagem do bom príncipe, do pai do povo. É ele o responsável, ainda que apenas simbolicamente, por cuidar do povo, dos interesses particulares, distribuir benefícios e fazer justiça no caso concreto, desconsiderando normas objetivas e imparciais. Como expõe Raymundo Faoro, nele “concentram-se todas as esperanças, de pobres e ricos, porque o Estado reflete o polo condutor da sociedade. O súdito quer a proteção, não participar da vontade coletiva”¹³⁰.

Estabelece-se um contexto paternalista em que o povo quer, apenas, que o Estado cuide dele, proveja suas necessidades, lhe dê cada vez mais, numa relação parasitária, cuja via complementarmente oposta é a do Estado, no interesse de quem o controla, manter o povo nessa condição de subjugação e dependência material, política e cultural, eternizando sua dominação sobre ele. Mais uma vez, e por mais uma via, o estamento perpetua o seu poder político, usando o aparato estatal como instrumento de dominação e fonte de riqueza pessoal, uma camada dirigente que atua em nome e proveito próprios: “o patriciado, despido de brasões, de vestimentas ornamentais, de casacas ostensivas, governa e impera, tutela e curatela. O poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre”¹³¹.

Este, lembra-se, está acima do povo, da sociedade e das classes, resolvendo crises pontuais e atuando em seu proveito sempre de cima para baixo, mantendo o povo e a sociedade envolvidos nessa esperança de obter benefícios e soluções prontas do governante.

É de notar que esse estamento, artífice do aparelhamento político do Estado, não coincide com uma elite ideologicamente comprometida. Ao contrário, como já visto, o seu comprometimento é com a sua manutenção enquanto detentora de poder e com a busca permanente de privilégios e riquezas e, justamente por isso, desenvolve um movimento pendular, de modo a sempre estar próximo de quem mais vantagens lhe traga, sem questionar orientações filosóficas.

¹³⁰ FAORO, 2012, p. 827.

¹³¹ FAORO, 2012, p. 837.

A falta de convicção ideológica é exemplificativamente retratada, ainda que, no caso, dirigida a um suposto grupo de pensamento, por Pedro Célio Borges:

Às vezes torna-se difícil ao historiador e ao cientista social discernir se os nossos políticos 'liberais' são sinceros em suas formulações ou se simplesmente agem aprisionados pela cultura parasitária de encastelar-se nos benefícios do Estado, pois nas duas alternativas a regra é a mesma: valer-se do Estado e ampliar a intervenção estatal no mercado e nas questões sociais, mas, declamando a retórica liberal. As linhas divisórias entre estratégia e cinismo e entre convicção e privatismo fisiológico, desafiam a argúcia dos que porventura teime em localizá-las¹³².

Também o avanço do processo de identificação da sociedade brasileira em classes não desestabiliza o estamento, que permanece acima delas e com elas se alia conforme a sua conveniência.

Como visa sempre à aproximação com quem lhe garanta maiores recursos financeiros no menor tempo possível, prevalentemente, alia-se às classes de caráter especulativo, lucrativo e não proprietário. Controle da economia e alianças pontuais são constantes dessa dinâmica no Brasil:

Sempre, no curso dos anos sem conta, o patrimonialismo estatal, incentivando o setor especulativo da economia e predominantemente voltado ao lucro como jogo e aventura, ou, na outra face, interessado no desenvolvimento econômico sob o comando político, para satisfazer imperativos ditados pelo quadro administrativo, com seu componente civil e militar¹³³.

Dois aspectos igualmente relevantes para a formação histórica brasileira são o caráter autoritário desse estamento e o seu componente militar, caracteres estranhos a uma democracia, dentre outros, porque negam ou reduzem a soberania popular.

A relevância da atividade política do Exército na era republicana já era destacada por Raymundo Faoro¹³⁴, para quem tal ação não poderia ser atribuída a supostas influências de classes ou camadas sociais, tampouco às estruturas internas da organização militar. A compreensão dos motivos dessas ações militares passa, essencialmente, por analisar-se as forças armadas como integrantes desse estamento político, desse quadro de poder que delas se valia nos momentos potencialmente mais críticos, de certa ruptura, para o fim de garantir a sua

¹³² BORGES, Pedro Célio Alves. Estado autoritário no Brasil. In: COSTA, Silvio (Org.). **Concepções e formação do estado brasileiro**. São Paulo: A. Garibaldi, 1999. p. 43.

¹³³ FAORO, 2012. p. 819-820.

¹³⁴ FAORO, 2012. p. 835-836.

perpetuação. Com isso, garantia-se o rumo e o desfecho desses episódios de crise, a solução era dada de cima para baixo, mais uma vez – episódios aos quais, em essência, aplica-se a célebre frase: “façamos a revolução, antes que o povo a faça”¹³⁵.

Quanto ao perfil autoritário, Pedro Célio Borges refere que existe “na base dos fenômenos do Estado no Brasil, um caráter intrinsecamente autoritário, em razão de estarem associados [...] a um 'complexo colonial que envolve personalismo, autoritarismo, clientelismo e patrimonialismo’”¹³⁶.

Segundo Raymundo Faoro, trata-se de uma autocracia de caráter autoritário, que “pode operar sem que o povo perceba seu caráter ditatorial, só emergente nos conflitos e nas tensões, quando os órgãos estatais e a carta constitucional cedem ao real, verdadeiro e atuante centro do poder político”¹³⁷.

Tem, portanto, um caráter instrumental essa exposição de autoritarismo, mostrando-se como um evento pontual e transitório, “um expediente momentâneo e necessário para dissolver e corrigir desvios, fragilidades e tendências centrífugas ou de desagregação da ordem social e nacional”¹³⁸. Uma vez superadas essas ameaças causadoras de instabilidade institucional, restaurada a ordem, as estruturas autoritárias poderiam ser desativadas, retomando-se uma situação de normalidade.

Dando um pouco da dimensão do viés autoritário do estado brasileiro no início de sua fase republicana, Nivaldo dos Santos e Sílvio Costa referem que,

[...] pelo menos ao longo das três décadas republicanas, o liberalismo corresponde à doutrina política oficial. Mas, a prática política do regime era francamente autoritária. E, tal prática consistiu basicamente no abandono do princípio de representação, sobrepondo-se ao autoritarismo doutrinário, principalmente com o castilhismo (adaptação da ‘política positiva’ às peculiaridades nacionais, posteriormente, com Getúlio Vargas)¹³⁹.

¹³⁵ Frase atribuída ao governador de Minas Gerais, Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, no período da Revolução de 1930 no Brasil, que, na íntegra, seria: “façamos a revolução pelo voto antes que o povo a faça pelas armas”.

¹³⁶ BORGES, 1999. p. 37-8.

¹³⁷ FAORO, 2012. p. 829.

¹³⁸ BORGES, 1999. p. 41.

¹³⁹ SANTOS, Nivaldo dos; COSTA, Sílvio. Positivismo e República. In: COSTA, Sílvio (Org.). **Concepções e formação do estado brasileiro**. São Paulo: A. Garibaldi, 1999. p. 27.

A influência do positivismo, mencionado ao final do trecho transcrito, na história brasileira é significativa, remetendo-se à Igreja Positivista Brasileira e tendo como vertente inicialmente preponderante a da político-messiânica de Augusto Comte, que, dentre outros aspectos, trabalha com a ideia da existência de um Sumo Sacerdote, um homem superior e destacado dos demais, o que, de certa forma, renova a ideia paternalista antes mencionada, de existência de alguém mais qualificadora que zelará pelos demais, um líder (o bom príncipe, o pai de todos).

As ideias positivistas desprezam o indivíduo e os direitos individuais, colocando cada indivíduo como membro de um grupo social, desde a família à sociedade política, ou seja, novamente são negados elementos basilares de uma sociedade burguesa:

O positivismo político, opondo-se ao liberalismo, define o autoritarismo, a ‘ditadura científica’, em contraposição à democracia liberal; os direitos econômicos – corporativos – aos direitos individuais e políticos; a eficiência e o saber científico à participação e à representação. A forma de governo melhor identificada ao positivismo seria uma república autoritária e centralizada [...] ¹⁴⁰.

De destacar que, embora os positivistas tenham sido primeiramente contrários à República, uma vez esta proclamada, tiveram influência sobre sua conformação, desde a indicação de ministros (Demétrio Ribeiro, na Agricultura) à aprovação de sugestões como o fim de uma religião oficial e a adoção do federalismo ¹⁴¹.

A administração do estado brasileiro prossegue dessa forma, voltada à satisfação de um pequeno grupo, com aparelhamento político e coordenação econômica estatal.

Tal é a construção do estado brasileiro que, por exemplo, embora suas constituições, desde 1891, tenham previsto a forma federativa, processos de centralização chegaram ao ponto de aniquilá-la em termos práticos, como expõe Giovani da Silva Corralo: “no período do Estado Novo, não é possível falar numa verdadeira federação, pois a centralização do poder atingiu níveis somente comparáveis com o período do Brasil-Colônia” ¹⁴².

No final da década de 1960, em face de um desenvolvimento industrial acelerado, parte dos teóricos acreditaram, finalmente, ter iniciado o capitalismo industrial em terras brasileiras. Entretanto, nesse processo, a burguesia industrial brasileira optou por associar-se ao capital

¹⁴⁰ SANTOS; COSTA, 1999. p. 18

¹⁴¹ SANTOS; COSTA, 1999. p. 27.

¹⁴² CORRALO, 2014. p. 156.

estrangeiro, abdicando de um projeto ideológico de construção de um capitalismo autônomo ou nacional¹⁴³.

Dessa forma, repete-se, a acomodação da burguesia a uma posição que lhe garanta vantagens imediatas, como o fizera em relação à Coroa portuguesa, acima tratado, a postura de descompromisso ideológico dos setores dirigentes do país e sua opção em servir a interesses ou a necessidades estrangeiras. Reafirma-se, como aspecto determinante do patrimonialismo político brasileiro, a dependência externa, a subordinação aos centros da economia mundial¹⁴⁴.

Apesar do processo de industrialização operado, principalmente, nos dois governos de Getúlio Vargas, dos bens de produção e de base, a burguesia industrial não assumia o papel de responsável pela condução da política econômica do Estado, mas,

[...] ao contrário, o Estado arcaico [...] era dirigido por uma política de clientela e de favores imposta por setores tradicionais, em especial pela burguesia mercantil agro-exportadora. Possuía uma orientação patrimonialista na medida em que servia de instrumento imediato aos interesses de uma reduzida elite política e econômica, sem nenhum compromisso com a realização do interesse público e coletivo. Estado liberal e oligárquico, no qual as liberdades políticas e públicas se constituíam em simples formalidades à medida que afastava os setores modernos e as maiorias sociais do seu controle e direção¹⁴⁵.

Na época, setores progressistas vinculados a uma ideologia nacional-desenvolvimentista difundiam a ideia da necessidade urgente de reforma das instituições políticas, com vistas à implantação de uma administração estatal de estrutura burocrática, racional e moderna.

Dessa forma, embora o Brasil tenha, a partir da década de 1930, se dedicado à industrialização, tal se deu ainda sob as bases patrimonialistas, de aparelhamento do Estado, de privilégios e clientelismos. A referida maleabilidade, ou resiliência, do antigo estado patrimonial-estamental continua presente, culturalmente enraizada e politicamente ativa, impedindo que a reforma burocrática simultaneamente iniciada pudesse trazer efetivos caracteres de impessoalidade, objetividade, racionalidade e proteção da coisa pública.

¹⁴³ TOLEDO, Caio Navarro de. Estado nacional e desenvolvimento capitalista no Brasil. In: COSTA, Silvio (Org.). **Concepções e formação do estado brasileiro**. São Paulo: A. Garibaldi, 1999. p. 101.

¹⁴⁴ SAES, Décio. Uma interpretação marxista da evolução do estado no Brasil. In: COSTA, Silvio (Org.). **Concepções e formação do estado brasileiro**. São Paulo: A. Garibaldi, 1999. p. 106.

¹⁴⁵ TOLEDO, 1999. p. 92.

3.2 A proposta de um modelo gerencial: uma nova visão de gestão da coisa pública

De fato, como expõem Ilton Norberto Robl Filho e Luis Henrique Braga Madalena, “ainda se observa no Brasil, muitas vezes, que as decisões da Administração Pública não são tomadas com objetivo de concretizar a Constituição e as leis democraticamente construídas, e sim representam manifestações dos interesses privados e pessoais dos agentes estatais”¹⁴⁶.

Eliminar esse legado patrimonial-estamental de Estado era uma exigência para o desenvolvimento brasileiro, tanto no aspecto econômico e social quanto no aspecto político-democrático, e a reforma burocrática da década de 1930 não se mostrou suficiente, ou eficiente, para tanto.

A reforma burocrática teve como marco a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, com a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica. Irene Patrícia Nohara destaca a nova linha de ação de Getúlio Vargas, em contraposição à política oligárquica de até então, numa “articulação do capitalismo nacional, permitindo o surgimento de um Estado que tivesse um papel mais positivo e centralizador na economia e voltado sobretudo para a promoção da industrialização do País, por meio da intervenção no setor produtivo de bens e serviços”¹⁴⁷.

Ainda em 1938, foi criada a primeira autarquia, no que Luiz Carlos Bresser-Pereira identificou uma primeira manifestação de uma administração gerencial, com a valorização da administração indireta¹⁴⁸.

Anos mais tarde, em 1967, o Brasil teve uma primeira tentativa de construção de uma administração descentralizada, com o Decreto-lei nº 200, em 1967, no governo de Castelo Branco, durante a ditadura militar, quando visou-se a uma radical descentralização administrativa e a superação da rigidez burocrática. Houve uma grande transferência de atividades, especialmente na produção de bens e serviços, para a administração indireta, na forma de autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

¹⁴⁶ ROBL FILHO; MADALENA, 2015. p. 154.

¹⁴⁷ NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo, SP: Atlas, 2012. p. 19.

¹⁴⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006a. p. 243.

O Decreto, que acabou abandonado em definitivo com o fim dos governos militares, teve duas consequências inesperadas e indesejáveis, segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira:

De um lado, por permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro, por não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que era vista pejorativamente como ‘burocrática’ ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de estratégia oportunista do regime militar [...] ¹⁴⁹.

Portanto, mesmo com a reforma burocrática e, posteriormente, com a tentativa gerencial, os resquícios do sistema patrimonial não sucumbiram.

Tampouco o regime democrático subsequente, por si, teve o condão de resolver esse problema, vez que significou “no plano administrativo, uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30 e, no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50” ¹⁵⁰, uma reafirmação conservadora de uma política populista e patrimonialista.

A própria Constituição Federal de 1988 acabou por reafirmar uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, inclusive na relação do Estado com os servidores. Ao mesmo tempo, consolidou ou criou privilégios, como a aposentadoria integral desvinculada do tempo de serviço ou as aposentadorias especiais.

Fazia-se necessário abandonar a organização estatal de perfil assistencialista e paternalista, que se manifestava tanto no aparelho do Estado e seu pessoal, quanto no plano econômico, em que o Estado não só dirigia e intervinha, mas atuava diretamente em diversos setores.

Nessa linha, argumentou Fernando Henrique Cardoso:

¹⁴⁹ BRESSER-PEREIRA, 2006a. p. 244.

¹⁵⁰ BRESSER-PEREIRA, 2006a. p. 245.

Estamos vivendo um momento de transição de um modelo de administração que foi inicialmente assistencialista e patrimonialista (que mais tarde deu um passo adiante, burocratizando-se, no sentido weberiano da palavra) para um novo modelo, no qual não basta mais a existência de uma burocracia competente na definição dos meios para atingir fins. Agora, o que se requer é algo muito mais profundo: um aparelho do Estado que, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade¹⁵¹.

Para dar cabo das demandas crescentes da sociedade, era necessário um novo modelo de Estado, reorganizado, com métodos de gestão capazes de reduzir custos, estabelecer melhores contatos com a sociedade, definir prioridades democraticamente e cobrar resultados¹⁵².

Com o impulso decisivo da eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República, no pleito de 1994, a corrente de pensamento que propugnava a implementação da reforma gerencial no Brasil teve a oportunidade de iniciá-la. A reforma tinha por objetivos, segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira: “a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos estados e municípios [...]; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos”¹⁵³.

Dessa forma, o Brasil passava a integrar um amplo movimento global de reformas do Estado, como expunha Fernando Luiz Abrucio:

Em âmbito mundial, a administração pública encontra-se hoje num contexto que os historiadores chamam de ‘revolucionário’. Novos conceitos surgem para combater os antigos – administração por objetivos, *downsizing*, serviços públicos voltados para o consumidor, *empowerment*, pagamento por desempenho, qualidade total, diversas formas de descentralização; todas essas propostas, e mais algumas outras, fazem parte de um conjunto de medidas cuja finalidade é modificar, no nível mais abrangente possível, os parâmetros da organização burocrática¹⁵⁴ (grifos no original).

Como destaca Peter Spink, naquele momento, quase sem exceções, todos os países latino-americanos estavam engajados em processos de reforma do Estado, tendo sido financiados,

¹⁵¹ CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 17-18.

¹⁵² CARDOSO, 2006. p. 18.

¹⁵³ BRESSER-PEREIRA, 2006a. p. 257.

¹⁵⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 173-4.

somente entre os anos de 1990 e 1995, cerca de 100 ou mais programas com esse fim pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), além de financiamentos do Banco Mundial¹⁵⁵.

A necessidade de o Brasil, como todos os países da América Latina, participar desse processo, apesar de seus atrasos na área, é destacada por Joan Prats:

A América Latina, sem desconsiderar sua especificidade, também deve participar do movimento internacional de transformação da gestão pública burocrática em uma gestão pública gerencial. Esse movimento se orienta não só pelos valores gerencialistas de eficácia e eficiência, mas também por outros valores mais sólidos e orientadores, como os de transparência e acessibilidade dos processos de decisão e de alocação de recursos e pelos valores-chave de prestação de contas e responsabilidade¹⁵⁶.

Uma dessas especificidades é traduzida por Luiz Carlos Bresser-Pereira como sendo a evolução *per saltum* da história brasileira, trazendo como consequência a manutenção de desigualdades e do subdesenvolvimento:

Em síntese, no plano político transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; no plano social, da Sociedade Senhorial para a Sociedade Pós-Industrial. O Estado autoritário-modernizador, o Estado burocrático, e a sociedade capitalista, que nesses três planos duraram um longo tempo na Europa, foram aqui transições rápidas, próprias de um país que salta etapas mas permanece subdesenvolvido, que se moderniza mas permanece atrasado porque dual e injusto¹⁵⁷.

O condutor, ou grande expoente, desse processo no Brasil foi o então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, que, entre os anos de 1995 e 1998, chefiou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, criado especificamente para o fim de capitanear a reforma administrativa tida por necessária ao país, e culminou com a aprovação, dentre tantas legislações inferiores, da Emenda Constitucional 19, de 1998, que ficou conhecida como “emenda da reforma administrativa”.

¹⁵⁵ SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 141.

¹⁵⁶ PRATS, Joan. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 303.

¹⁵⁷ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy e WILHEIM, Jorge (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001. p. 224.

Ele próprio destacou o enquadramento dessa reforma em um movimento global, deixando clara a influência do que ocorria nessa seara no resto do mundo e destacando que tal seria uma singular oportunidade que o Brasil possuía de participar desse processo, inclusive como o primeiro país em desenvolvimento a fazê-lo, o que o motivou a, já no início de sua gestão, realizar uma viagem de imersão para a Inglaterra a fim de aprofundar-se no tema¹⁵⁸.

Como expõe Adam Przeworski, em síntese, “o objetivo da reforma do Estado é construir instituições que deem poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer”¹⁵⁹.

Nesse passo, a proposta coaduna-se com o tratado no capítulo anterior, sobre a necessidade de otimizar os escassos recursos econômicos e políticos do Estado para satisfazer ao máximo a demanda crescente da sociedade.

Nessa linha, da defesa de uma nova compreensão acerca dos serviços públicos, limitando-os a um conceito de essencialidade, Juarez Freitas expõe:

Tudo que desbordar da essencialidade não deveria ser reputado, a rigor, como serviço público, por força normativa. [...] Defende-se, assim, postura jusfilosófica que preconiza o Estado essencial, sem significar o Estado reduzido. Ao revés, longe do Estado mínimo assim como do Estado máximo, o Estado essencial busca ter o tamanho viabilizador do cumprimento de suas funções, nem mínimas, nem máximas, comunitariamente essenciais e afirmativas dos direitos fundamentais de todas as gerações¹⁶⁰.

O próprio Luiz Carlos Bresser-Pereira explicita que visava a

[...] construir um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos; um Estado democrático, no qual seja possível aos políticos fiscalizar o desempenho dos burocratas e estes sejam obrigados por lei a lhes prestar contas, e onde os eleitores possam fiscalizar o desempenho dos políticos e estes também sejam obrigados por lei a lhes prestar contas¹⁶¹.

Cada uma dessas experiências em nível global se apresentava de forma mais ou menos diversa, com suas singularidades e opções, mas, como destaca Donald F. Kettl, com um ponto

¹⁵⁸ BRESSER-PEREIRA, 2000. p. 11.

¹⁵⁹ PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 39.

¹⁶⁰ FREITAS, 2004. p. 313.

¹⁶¹ BRESSER-PEREIRA, 2006b. p. 36.

comum quase unânime: “em torno da ideia de que os administradores públicos precisam de maior flexibilidade para trabalhar, e de que o grande obstáculo à introdução dessa flexibilidade são os padrões vigentes de hierarquia e autoridade”¹⁶².

Esses vetores orientativos estavam bem assimilados na linha traçada pelo grupo responsável pela idealização e implementação da reforma ao estado brasileiro:

A administração pública gerencial, por sua vez, parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos. Estes podem ter sido necessários quando predominavam os valores patrimonialistas, mas não o são agora, quando se rejeita universalmente que se confundam os patrimônios público e privado [...] A administração gerencial; a descentralização, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato, além de serem modos muito mais eficientes de gerir o Estado, são recursos muito mais efetivos na luta contra as novas modalidades de privatização¹⁶³ do Estado¹⁶⁴.

A partir deles, a reforma da gestão pública brasileira não se limitava a um processo de descentralização ou desconcentração da atividade do Estado; mas sim, partia de uma nova classificação desta em quatro setores: a) o núcleo estratégico do Estado; b) as atividades exclusivas de Estado; c) os serviços não-exclusivos ou competitivos; e d) a produção de bens e serviços para o mercado¹⁶⁵.

O núcleo estratégico, como sugere o nome, corresponde a um grupo relativamente pequeno que é o responsável pela definição e garantia de cumprimento, no nível mais elevado, de leis e políticas públicas. No plano federal, é integrado pelo presidente, seus ministros, a cúpula dos ministérios e os órgãos superiores do sistema de Justiça.

O setor das atividades exclusivas é onde se manifesta o poder de Estado (poder extroverso do Estado, de impor-se a terceiros: regulamentar, fiscalizar, fomentar), o campo em que são prestados os serviços que só o Estado pode realizar, como a cobrança e fiscalização de impostos,

¹⁶² KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 80.

¹⁶³ A “privatização do Estado” referida pelo autor não corresponde à venda de parte do patrimônio público (empresas) à iniciativa privada, a qual é uma ação regular, decorrente de uma opção político-administrativa. A privatização mencionada na passagem relaciona-se à apropriação privada, por grupos restritos, da coisa pública, ação contrária aos princípios democráticos e republicanos. A respeito: BRESSER-PEREIRA, 2006b. p. 25.

¹⁶⁴ BRESSER-PEREIRA, 2006b. p. 29.

¹⁶⁵ BRESSER-PEREIRA, 2006a. p. 258.

a polícia, a previdência social, os órgãos responsáveis por repasses de recursos (como o Sistema Único de Saúde, entre outros).

Os serviços não-exclusivos ou competitivos, sugestivamente, correspondem àqueles em que o Estado atua (diretamente ou mediante política de subsídios) simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e com a iniciativa privada. A ação estatal aqui, entretanto, não se dá como exercício do poder de Estado, justificando-se a presença deste em razão de os serviços (a) envolverem direitos humanos fundamentais, como saúde e educação, ou (b) possuírem economias externas relevantes cujo resultado não pode ser apropriado pelo mercado, do que são exemplos as universidades, os hospitais e os museus.

Por fim, a produção de bens e serviços para o mercado representa a área de atuação das empresas, há atividade econômica voltada para o lucro, inclusive por parte do Estado. Este permanece atuando nesse setor por questões estratégicas, ou porque ainda falta capital ao setor privado para ocupar esse espaço, ou porque a atividade é de tipo monopolista para a qual falta regulamentação suficiente que possibilite a sua passagem para a iniciativa privada.

Feita essa classificação, outra questão colocada foi a de definir qual o tipo de administração e de propriedade adequados para cada setor¹⁶⁶.

Quanto ao tipo de administração, importante destacar que, embora se tratasse da implantação da reforma gerencial, seus artífices não desconheciam que a transição do burocrático para o gerencial deveria ser um processo gradual e que, no núcleo estratégico, a administração burocrática se mostrava mais adequada “a grande qualidade da administração pública burocrática é a sua segurança e efetividade. Por isso, no núcleo estratégico, onde essas características são muito importantes, ela deve ainda estar presente, em conjunto com a administração pública gerencial”¹⁶⁷.

Entendia-se que, nesse setor específico, mais importante do que a eficiência trazida pela administração gerencial, era a qualidade (correção) da decisão e a efetividade de seu cumprimento, o que melhor se alcançaria com o sistema burocrático. O esperado desse setor é diferenciado, bem como o perfil de seus servidores:

¹⁶⁶ BRESSER-PEREIRA, 2006a. p. 259.

¹⁶⁷ BRESSER-PEREIRA, 2006a. p. 265.

Uma estratégia essencial ao se reformar o aparelho do Estado é reforçar o núcleo estratégico e ocupá-lo com servidores públicos altamente competentes, bem-treinados e bem-pagos. Servidores que estejam identificados com o *ethos* do serviço público, entendido como o dever de servir ao cidadão. Nesta área, a carreira e a estabilidade devem ser asseguradas por lei, embora os termos ‘carreira’ e ‘estabilidade’ devam ser entendidos de modo mais flexível, se comparados com os correspondentes que existiam na tradicional administração burocrática¹⁶⁸.

Nos demais setores, entretanto, destinados a satisfazer a necessidade de um grande número de cidadãos simultaneamente, envolvendo um grande número de servidores para prestar os serviços, por fazer-se imperiosa a otimização de resultados, a administração adequada passa a ser a gerencial, focada na eficiência.

Nas atividades exclusivas, a administração deve ser descentralizada, enquanto, no setor não-exclusivo, deve ir além, deve ser autônoma, cabendo à sociedade civil dividir com o governo as tarefas de controle.

A proposta de reforma apresentava, ainda, diferentes formas de a propriedade ocorrer em cada um dos setores por ela traçados para a atividade estatal.

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado, por corresponderem a espaços de decisão ou implementação de questões de Estado ou de exercício do poder de Estado, necessariamente, a propriedade deve ser estatal.

Noutro extremo, no setor de produção de bens e serviços para o mercado, a regra deve ser a propriedade privada, dada a possibilidade de coordenação via mercado. Adotou-se o pressuposto de que as empresas são mais eficientes atuando nesse cenário, submetidas ao mercado e administradas privadamente. Dessa compreensão, destaca Luiz Carlos Bresser-Pereira, “deriva o princípio da ‘subsidiariedade’: só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado”¹⁶⁹.

Entretanto, a questão da privatização desse setor comportou análise específica para o caso dos monopólios naturais (energia elétrica, por exemplo), cuja regulação pelo mercado fica prejudicada (dentre outros, pela inexistência de concorrência), exigindo-se a elaboração de uma forte regulamentação pelo Estado, de preços e qualidade, antes de sua privatização. Da mesma forma, excepcionam-se os setores monopolistas com capacidade de realizar grandes lucros com

¹⁶⁸ BRESSER-PEREIRA, 2000. p. 21.

¹⁶⁹ BRESSER-PEREIRA, 2006a. p. 259.

reinvestimento posterior (como na área de infraestrutura) e outros setores estratégicos, como o petróleo, cuja manutenção sob a propriedade estatal pode atender a interesses estratégicos¹⁷⁰.

Já para o setor intermediário a esses extremos, o não-exclusivo ou competitivo, propôs-se um tipo diferente de propriedade: a pública não-estatal. É pública porque está dedicada ao interesse público, a servir a todos; e, não-estatal porque não integra o aparelho do Estado.

A justificativa para essa figura é exposta por Luiz Carlos Bresser-Pereira da seguinte forma:

No domínio dos serviços não-exclusivos, a definição do regime de propriedade é mais complexa. Se assumirmos que devem ser financiadas ou fomentadas pelo Estado, seja porque envolvem direitos humanos básicos (educação, saúde), seja porque implicam externalidades envolvendo economias que o mercado não pode compensar na forma de preço e lucro (educação, saúde, cultura, pesquisa científica), não há razão para que sejam privadas. Por outro lado, uma vez que não implicam o exercício do poder de Estado, não há razão para que sejam controladas pelo Estado. Se não têm, necessariamente, de ser propriedade do Estado nem de ser propriedade privada, a alternativa é adotar-se o regime da propriedade pública não-estatal, é utilizar organizações de direito privado, mas com finalidades públicas, sem fins lucrativos¹⁷¹.

Um dos objetivos dessa modalidade de propriedade seria o de facilitar o controle social mediante a participação em conselhos de administração (compostos por representantes de todos os segmentos envolvidos), reforçando a parceria entre sociedade e Estado. Os administradores desse setor, como ficam submetidos ao direito privado (ainda que mitigado devido aos subsídios públicos, por exemplo), possuem autonomia muito superior àqueles que estão dentro do aparelho de Estado, mas também possuem uma responsabilidade maior pela gestão do que se estivessem sob a propriedade privada tradicional.

A reforma trouxe, ainda, três novas instituições organizacionais: agências reguladoras, agências executivas e organizações sociais. Enquanto esta última integra o setor público não-estatal, as primeiras permanecem integradas ao Estado.

As atividades exclusivas do Estado seriam transportadas para as agências. Às reguladoras caberiam aquelas correspondentes a segmentos de monopólio, cabendo a elas, especialmente, a definição de preços e qualidade dos serviços prestados; já as executivas seriam responsáveis pelas atividades de execução das leis e políticas públicas:

¹⁷⁰ BRESSER-PEREIRA, 2006a. p. 260-261.

¹⁷¹ BRESSER-PEREIRA, 2000. p. 21.

As agências realizam principalmente trabalhos de certificação e de fiscalização com autonomia administrativa, com as agências executivas diferenciando-se das reguladoras pelo fato de que as últimas definem os preços como se mercado houvesse, para isso devendo ter certa autonomia decisória¹⁷².

Questão importante tem a ver com a garantia de um espaço de autonomia às agências, cuja atividade não pode estar total e rigidamente prevista em leis ou decretos.

Já as organizações sociais são entidades sem fins lucrativos, públicas não-estatais, que atuam no setor das atividades não-exclusivas do Estado, sendo objetivo da reforma passar tais atividades àquelas. Uma vez que tenham seu enquadramento como tal autorizado pelo Parlamento, essas instituições passam a receber dotação orçamentária, obrigando-se a prestar contas ao Estado.

As organizações sociais não se confundem com a OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), embora uma destas possa também ser enquadrada como uma daquelas:

A condição de OSCIP é mais ampla do que a de organização social, porque uma entidade sem fins lucrativos que já é uma OSCIP pode também ser considerada uma organização social; nesse caso deverá ter um contrato de gestão com o Estado. A condição de 'organização social' é atribuída pelo Estado mais seletivamente porque, em princípio, apenas grandes organizações de interesse público não estatais justificam que se estabeleça um contrato de gestão; nos demais casos, basta um convênio quando o Estado lhes transferir recursos¹⁷³.

As fundações estatais, por exemplo, seriam convertidas em organizações sociais, com o que se lhes seria atribuída maior autonomia.

O objetivo com essas medidas não seria o de privatizar tais atividades, mas de conferir-lhes maior eficiência, com a concessão de maior autonomia e flexibilidade ao gestor, sem que o Estado perca o controle sobre a qualidade e o direcionamento dos serviços.

O controle sobre as atividades, exclusivas e não-exclusivas, continua a ser um foco do Estado:

¹⁷² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Os primeiros passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995. In: D'INCAO, Maria Angela; MARTINS, Hermínio (Orgs.). **Democracia, Crise e Reforma**: Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso. São Paulo: Paz e Terra, 2010. p. 199.

¹⁷³ BRESSER-PEREIRA, 2010. p. 199.

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau ilimitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos¹⁷⁴.

Em essência, a diferença nesse aspecto reside no fato de que, enquanto a administração burocrática concentra-se no processo, em estabelecer um controle prévio; a gerencial foca o resultado, dando maior liberdade de escolha na condução do processo, mas responsabilizando mais severamente pelo resultado, caso seja inadequado ou negativo.

O instrumento por excelência do novo modelo para esse controle é o contrato de gestão, a ser firmado pelo núcleo estratégico com as agências e organizações sociais. Naquelas, o ministro da área respectiva escolhe e nomeia o gerente-executivo; nestas, a tal escolha cabe ao conselho da entidade, que remete a decisão ao ministro.

Os contratos deverão ser claros quanto ao orçamento disponível para a agência ou organização social, o qual será gerido pelo administrador, nos limites de autonomia que a lei lhe atribuir (sendo fundamental, como já referido, que não sejam demasiadamente rígidos), bem como quanto aos indicadores de desempenho a serem avaliados, qualitativa e quantitativamente.

Dessa forma, postulava-se uma mudança de paradigma no controle e responsabilidade dos agentes públicos:

Enquanto as três formas burocráticas clássicas de responsabilização são: normas exaustivas, supervisão hierárquica direta e mecanismos de auditoria, as três formas gerenciais típicas são: administração por resultados ou objetivos, competição administrada visando à excelência e responsabilidade social¹⁷⁵.

Essas novas formas não invalidam as anteriores, mas as modificam, adequando-as à nova realidade proposta.

A administração por resultados ou objetivos é o exposto quanto ao contrato de gestão, o estabelecimento de metas e cobrança de seu atingimento, com a concessão de autonomia de gestão ao administrador. A competição administrada consiste numa comparação entre diferentes organizações públicas que fornecem o mesmo serviço em regiões diferentes. Já a

¹⁷⁴ BRESSER-PEREIRA, 2006b. p. 28.

¹⁷⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42. n. 2. p. 391-410. Mar./Abr. 2008. p. 401.

responsabilidade social corresponde ao exercício de controle do serviço e dos servidores públicos diretamente pela sociedade civil, por suas organizações e conselhos de cidadãos.

São medidas e institutos, portanto, que, embora visem a descentralização administrativa, não abdicam do controle, apenas modificam sua estrutura e foco. Tudo isso dentro de um processo de inovação cultural e legislativa, esta, em especial, através da referida Emenda Constitucional 19, aprovada no ano de 1998.

3.3 Algumas das críticas à reforma gerencial: tese da vinculação do Estado gerencial ao Estado neoliberal

Como destacado pelo próprio Luiz Carlos Bresser-Pereira, “quando as ideias [da reforma gerencial] foram inicialmente apresentadas, em janeiro de 1995, a resistência a elas foi muito grande”¹⁷⁶. Essa repulsa, restrição ou mero temor, foi, segundo o mesmo autor, mitigada com um amplo debate nacional, com decisiva atuação da mídia, chegando-se a um patamar de “quase-consenso”.

Em que pese essa visão, até certo ponto, otimista acerca das opiniões sobre a reforma, o fato é que esta sofreu, e ainda sofre, fortes críticas de diferentes matizes.

Críticas que oscilam desde as opções políticas de base da reforma, geralmente identificadas como neoliberais, até as decisões aparentemente mais técnicas sobre os institutos da reforma.

Numa análise ampla, Décio Saes refere-se a todo o processo desencadeado no Brasil na década de 1990 como uma contrarrevolução imperialista conduzida de cima, por sociólogos e tecnocratas do Estado, observando que:

¹⁷⁶

BRESSER-PEREIRA, 2000. p. 11.

Polarizados pelas metas do equilíbrio monetário e do equilíbrio orçamentário, os condutores da política estatal dos anos 90 abrem grandes oportunidades de ganho ao capital financeiro internacional; e, em contrapartida, liquidam o setor público, promovem a desnacionalização e a desindustrialização da economia brasileira, e assumem portanto a iniciativa da destruição dos grupos econômicos nacionais. [...] Tal política se configura objetivamente como ação de extermínio econômico da ‘burguesia interna’ e deságua na transmissão progressiva do seu espaço econômico à burguesia financeira internacional¹⁷⁷.

Vê o autor, dessarte, não só um ataque às camadas populares nas medidas da reforma, mas também um ataque à burguesia interna, que ficava desprotegida por uma política não desenvolvimentista e subserviente ao grande capital financeiro internacional.

O suposto caráter neoliberal da reforma é, também, lembrado por Carlos Ayres Britto, em manifestação em que aborda, diretamente, a questão da eficiência, elemento essencial da reforma gerencial:

A legitimidade que se busca atribuir à eficiência administrativa é uma legitimidade no plano dos valores. Não no plano do valeres, tão somente. Ainda que se reconheça o fato evidente de que ele, o princípio da eficiência administrativa, tal como pensado pelos mentores da Emenda Constitucional brasileira de nº 19/98, devia trazer consigo aquele viés econômico da competitividade como valor absoluto. É uma competitividade típica do neoliberalismo¹⁷⁸.

Destaca-se que esse intento não foi atingido pelo fato de o princípio da eficiência estar previamente na Constituição Federal, em outros dispositivos que não os alterados pela emenda constitucional referida, conclui que a eficiência administrativa permanece com a função anterior à emenda.

Celso Antônio Bandeira de Mello, crítico da reforma, analisando os institutos, ou figuras jurídicas, introduzidas por ela, sustenta que são

[...] componentes de uma pretensa reforma administrativa, são expressões de um movimento impulsionado pelo neoliberalismo. Este, pretendendo a submersão do Estado Social de Direito, apresenta-o como praticante de um intervencionismo exacerbado, incompetente e economicamente inviável, propondo, então, uma ‘Reforma do Estado’, com uma redefinição de suas atividades¹⁷⁹.

¹⁷⁷ SAES, 1999. p. 118-119.

¹⁷⁸ BRITTO apud GABARDO, 2003. p. XVI.

¹⁷⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 222.

E segue expondo sua inconformidade:

Com a chamada ‘reforma administrativa’ não vieram apenas institutos novos. Veio também uma terminologia altamente prejudicial, já que, fazendo-se desembarcar no Direito expressões oriundas da linguagem da Economia ou da Ciência da Administração, nele foram introduzidas palavras que não possuíam significado jurídico algum reconhecível e que, demais disto, radicalizavam sob um mesmo rótulo realidades similares sob perspectiva extrajurídica, mas profundamente distintas ante o Direito [...] Assim, surgiram expressões como ‘terceirização’, ‘parcerias’, ‘terceiro setor’¹⁸⁰.

Conforme o autor, a terceirização consiste, simplesmente, em passar para particulares tarefas que vinham sendo desempenhadas pelo Estado; a parceria, por sua vez, pode ser entendida como qualquer modalidade de colaboração entre entidade pública e particulares; já o terceiro setor designa entidades que não são estatais e também não são prepostas a objetivos mercantis, mas que, formalmente, se dispõem a prestar serviços sociais. Ou seja, são apenas meios de reduzir o tamanho do Estado.

A própria efetividade de tais figuras é questionada pelo doutrinador, pois, segundo ele, se o Estado é um mau prestador de serviços, sendo essa a justificativa para o repasse das atividades à iniciativa privada, é ainda pior fiscalizador, pelo que não consegue exercer um controle efetivo sobre o que terceiriza.

Celso Antônio Bandeira de Mello vê todo o processo eivado de graves problemas de constitucionalidade, destacando que seus defensores o faziam

[...] como se tais entidades estivessem justificadas, de direito, pelo mero fato de contribuírem para as ideias preconizadas pelo neoliberalismo, sem que tivessem que manter afinamento com as normas e princípios constitucionais, aos quais, prudentemente, não faziam qualquer referência. Outros, mais ousados, optaram por enfrentar, ao menos em parte, as questões constitucionais, caso em que se envolviam arrojadamente em acrobáticos exercícios exegéticos, às vezes até de modo grotesco, forjando meios e modos de buscar uma compatibilização entre estas novas figuras e os ditames da Constituição¹⁸¹.

No que toca aos contratos de gestão, para o momento anterior à Emenda Constitucional 19/98, especialmente entre o Estado e a Administração Indireta, o autor entende-os, no mínimo,

¹⁸⁰ MELLO, 2013. p. 223.

¹⁸¹ MELLO, 2013. p. 1095.

inúteis, vez que não haveria sentido em se contratar o que se pode impor, lembrando da supervisão ministerial a que, por lei, as empresas estatais estão submetidas.

Na mesma linha, enfatiza que o Estado não poderia se vincular por contrato a ponto de descumprir a lei, especialmente no seu dever de atender da melhor maneira ao interesse público. Ou seja, se após firmado o contrato de gestão, o interesse público exigir uma ação contrária àquele, o Estado não pode deixar de atender ao interesse público.

Entende, ainda, que, mesmo com a EC 19/98, não ficou resolvida a questão da viabilidade jurídica dos contratos de gestão, uma vez que a autonomia gerencial, administrativa e financeira da Administração indireta advém de lei, e se um contrato pudesse alterá-la, com este se legislaria, com invasão dos poderes do Legislativo pelo Executivo, ofendendo a cláusula pétrea de separação de poderes (art. 60, § 4º, III, da CF/88)¹⁸².

Reputa ainda mais absurda a previsão de contratos entre órgãos da Administração direta, dentre outros, porque estes não possuem personalidade jurídica (sequer podendo contratar por si), sendo apenas repartições internas de competências do próprio Estado, partes de um todo, semelhantes às partes de um corpo:

Assim, tal dispositivo constitucional – no que concerne a contrato entre órgãos – haverá de ser considerado como não escrito e tido como um momento de supina infelicidade em nossa história jurídica, pela vergonha que atrai sobre nossa cultura, pois não há acrobacia exegética que permita salvá-lo e lhe atribuir um sentido compatível com o que está na própria essência do Direito e das relações jurídicas¹⁸³.

Celso Antônio Bandeira de Mello ainda vê, por exemplo, inconstitucionalidades na lei que disciplina as organizações sociais, iniciando pelo fato de não ser necessária a apresentação de habilitação técnica ou econômico-financeira pela organização social que pretender receber do Estado bens, recursos e servidores públicos:

¹⁸² MELLO, 2013. p. 237.

¹⁸³ MELLO, 2013. p. 240.

Enquanto para travar com o Poder Público relações contratuais singelas (como um contrato de prestação de serviços ou de execução de obras) o pretendente é obrigado a minuciosas demonstrações de aptidão, inversamente, não se faz exigência de capital mínimo nem demonstração de qualquer suficiência técnica para que um interessado receba bens públicos, móveis ou imóveis, verbas públicas e servidores públicos custeados pelo Estado, considerando-se bastante a realização de tal operação a simples aquiescência de dois Ministros de Estado ou, conforme o caso, de um Ministro e de um supervisor da área correspondente à atividade exercida pela pessoa postulante ao qualificativo de ‘organização social’. Trata-se, pois, da outorga de uma discricionariedade literalmente inconcebível, até mesmo escandalosa, por sua desmedida amplitude, e que permitirá favorecimentos de toda espécie¹⁸⁴.

Entende afronta ao princípio da licitação (art. 37, XXI, da CRFB) e ao princípio da isonomia (art. 5º da CRFB), ressaltando que a ausência de licitação, pela sua gravidade, só pode ocorrer em casos de indiscutível justificativa, com o que crê inconstitucional, também, a previsão do art. 24, XXIV, da Lei 8.666/93, ao liberar de licitação os contratos entre o Estado e as organizações sociais.

Ainda, sustenta que a absorção de serviços públicos por organizações sociais ofende o art. 175 da CRFB, que exige a licitação para a concessão ou permissão de prestação de serviço público. Da mesma forma, refere que quanto a saúde, educação e ensino, por serem deveres constitucionais do Estado (artigos 196, 205, 206 e 208 da CRFB), este não pode deixar de prestá-lo transmitindo-os totalmente às organizações sociais¹⁸⁵.

Nesse ponto, cabe referir o julgamento de parcial procedência da ADI 1923, em 16/04/2015, no qual o STF, dando interpretação conforme à Constituição, confirmou a possibilidade de dispensa de licitação para a celebração de contratos de gestão entre o Poder Público e as organizações sociais para a prestação, por estas, de serviços públicos não exclusivos do Estado. Fixou-se, contudo, que a celebração deve ser conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios da Administração Pública do art. 37 da CRFB. Ainda, afastou-se qualquer possível interpretação que viesse a restringir a possibilidade de controle pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas.

Emerson Gabardo, igualmente, vê nesse processo de reforma o neoliberalismo como guia:

¹⁸⁴ MELLO, 2013. p. 244.

¹⁸⁵ MELLO, 2013. p. 245.

Nas últimas duas décadas surgiram novas expectativas com relação ao Estado e ao sistema jurídico-constitucional, impondo-se um novo paradigma, não mais pautado pelo providencialismo, mas pela denominada ‘concepção eficientista’, que, longe de verificar os reais elementos auferidores da eficiência do Estado, é originária no bojo de um ‘fetichismo econômico’ [...] opta-se por uma reestruturação da própria natureza do Estado rumo à sua flexibilização e desregulamentação na busca pela eficiência [...] tudo a fim de se obter uma ‘Administração Eficiente’ - a legítima salvadora do Estado, que de outra forma não poderia sobreviver. Afinal, esta ideia-força, que já está enraizada na mentalidade contemporânea, serve de instrumento para a formal legitimação ‘democrática’ do neoliberalismo¹⁸⁶.

O autor entende, entretanto, que é plenamente possível compatibilizar-se um Estado Eficiente com o Estado Social, sendo uma opção axiológica buscar-se a eficiência num viés neoliberal ou num viés social.

Aprofunda o pensamento expondo que “a eficiência entendida como estritamente econômica não é princípio da Constituição [...] eficiência sem Estado Social não é eficiência em uma interpretação jurídico-política”¹⁸⁷.

Refere que essa concepção, alicerçada em uma política de resultados, dentre outros aspectos, fragiliza a segurança jurídica, que, inclusive, é vista como obstáculo à empreitada modernizante. A busca pela eficiência, no contexto da reforma neoliberal, impõe novas teorias, de cunho antiformalista e com sacrifício da legalidade, foca-se na autorregulação tópica, na solução do caso concreto.

Aqui, novamente, o doutrinador não vê como incompatível a eficiência e a segurança jurídica, desde que aquela seja buscada dentro do regime constitucional posto, no que faz, também, uma crítica ao intenso processo de reforma legislativa, inclusive constitucional:

A segurança jurídica manifesta-se por meio da conquista da confiança dos cidadãos, e tal confiança não se mantém em um sistema legal precário (continuamente reformado), tanto quanto não se mantém em um regime de oficiosidade. Sendo assim, a eficiência deve ser buscada dentro do regime e não mediante a sua mutação, a fim de que seja resguardada a segurança jurídica na forma como protegida pela democracia social e não pela restrita democracia neoliberal¹⁸⁸.

Entende que o processo de desoneração direta do Estado transmuda de forma indevida o papel do cidadão, que, invés de ser visto como sujeito de decisão, é tratado como mero

¹⁸⁶ GABARDO, 2003. p. 161.

¹⁸⁷ GABARDO, 2003. p. 162-163.

¹⁸⁸ GABARDO, 2003. p. 184.

destinatário da prestação terceirizada de serviços. Descabe, tampouco, conferir ao cidadão apenas o poder de participar na ponta, no prestador de serviço, sendo fundamental a participação democrática da sociedade em todas as esferas de decisão¹⁸⁹.

Assevera que o Estado de bem-estar social consagrado na Constituição de 1988 pauta-se pelo dever político-jurídico de solidariedade, pelo respeito aos direitos de cidadania, e que, a forma proposta de repasse de atividades à sociedade civil contraria tal orientação, não servindo para a construção de um verdadeiro espaço público, muito antes reforçando a tradição personalista típica da realidade histórica brasileira¹⁹⁰.

Emerson Gabardo acredita que,

Em países como o Brasil, em que a realização de um satisfatório estágio de desenvolvimento ainda é uma tarefa não realizada, a defesa de um Estado social interventor e efetivamente impositivo é uma exigência prioritária. Sem embargo, em hipótese alguma este fato conduz à legitimação de qualquer atuação autoritária, pois a Constituição Federal de 1988 é um documento hábil para inibir o arbítrio e fomentar a participação real para muito além de qualquer livro branco ou verde. Nestes termos, a atividade administrativa típica do regime jurídico atualmente vigente implica em decisões unilaterais que se legitimarão em razão da prevalência do interesse público. Tanto melhor e mais legítimo se esta decisão for precedida de um amplo debate e participação dos interessados e sucedida de um efetivo controle popular, mais do que o também necessário controle judicial. Todavia, não se deve esquecer que na atualidade ainda é a democracia representativa a principal forma de realização do interesse público e qualquer forma de seu desprestigiamento é, esta sim, tendencialmente arbitrária, ainda que encontre fértil espaço para sua atual disseminação¹⁹¹.

Para ele, há uma proposital despreocupação com as possíveis perdas de conquistas jurídicas históricas como os princípios da impessoalidade, da universalidade e da continuidade dos serviços públicos não privativos do Estado.

Muito disso porque, na mentalidade da reforma gerencial, a descentralização é um fim em si mesmo, um fator de eficiência e controle sobre um poder estatal presumido como corrupto e ineficiente. Entretanto, destaca, institutos como descentralização e desconcentração devem ser

¹⁸⁹ GABARDO, Emerson. **O jardim e a praça para além do bem e do mal**: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. Tese. Universidade Federal do Paraná (doutorado em Direito). Curitiba, 2009. Disponível em <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/19053/TESE_Emerson_Gabardo_Correta.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 set. 2015. p. 106.

¹⁹⁰ GABARDO, 2009. p. 116.

¹⁹¹ GABARDO, 2009. p. 105.

vistos como meros instrumentais, somente se justificando quando utilizados para o atingimento dos fins constitucionais, preenchidos com valores e princípios de ordem material¹⁹².

Sonia Fleury analisa a insubsistência dos pressupostos da reforma administrativa brasileira, entendendo que “reduzir a discussão sobre o papel do Estado à atividade reguladora versus produtora de bens públicos é mais do que empobrecer o debate, é uma manobra para desviá-lo do eixo político e reduzir a questão do Estado a uma mera dimensão técnica”¹⁹³.

Essa diferenciação entre o aspecto político e o técnico do Estado, corresponde à compreensão de que este é, por um lado, o produto circunstancial de uma relação de poder, de uma acomodação de forças de dominação política; e, por outro, uma materialidade institucional, um aparelho administrativo estatal, sendo que ambos os elementos se inter-relacionam e se condicionam. Dessa forma, a decisão aparentemente técnica é, também e anteriormente, em regra, uma opção política.

A partir disso, estabelece críticas aos pressupostos doutrinários da reforma.

Inicialmente, vê como ilusória a ideia de que a administração gerencial eliminaria as formas patrimonial e burocrática existentes no país¹⁹⁴, destacando a formação brasileira tipicamente em camadas sobrepostas destas, com reminiscência de elementos do modelo anterior. Afirma que, diferente da economia, na política e na administração a “moeda nova” não elimina a “moeda velha”, a nova forma de gestão não faz desaparecer a anterior¹⁹⁵.

Da mesma forma, reputa inverídica a tese de que a burocracia seria antidemocrática, especialmente por ser centralizadora e autoritária, sustentando que “a emergência de uma administração burocrática é a contraface da cidadania, um dos pilares, portanto, do Estado democrático”¹⁹⁶. Os princípios igualitários essenciais a uma democracia somente seriam possíveis com a burocracia, somente esta teria autonomia para garantir a igualdade perante a lei, o igualitário acesso aos bens públicos e a ampla sujeição a idênticas sanções por transgressões à lei.

¹⁹² GABARDO, 2009. p. 130.

¹⁹³ FLEURY, Sonia. Reforma administrativa: uma visão crítica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31. n. 4. p. 299-309. Rio de Janeiro. jul./ago. 1997. p. 308.

¹⁹⁴ Nesse ponto, especificamente, é de lembrar que, como visto no item anterior, a reforma previa a coexistência, ao menos em sua fase inicial, do modelo de administração burocrática, especialmente nas atividades exclusivamente de Estado.

¹⁹⁵ FLEURY, 1997. p. 302.

¹⁹⁶ FLEURY, p. 303.

O nível de centralização e de autoritarismo, nesse prisma, não seria inerente à administração burocrática, mas sim um reflexo da cultura política e das relações de poder de cada sociedade e época.

Crítica a ideia dos reformadores de que a administração gerencial seria uma expressão das forças e interesses em conflito/negociação na sociedade, por entender que não se pode supor que seja neutra a burocracia em relação aos interesses sociais, bem como por desconsiderar as desigualdades com que os diferentes grupos sociais concorrem no cenário político e o papel essencial do Estado em, justamente, atuar para reduzir essas desigualdades.

O terceiro ponto por ela rebatido diz com a definição dos papéis do Estado e do mercado na produção e alocação dos bens públicos. Refere que a reforma parte do princípio de que o Estado não é eficiente; assumindo, de início, a ideia de que o mercado é mais eficiente e que a eficiência é o critério definidor da ação estatal.

Afirma que, entretanto, “Não existem evidências empíricas ou formulações teóricas consistentes que respaldem a hipótese geral que orienta este projeto, qual seja, a de que o Estado é sempre menos adequado do que as instituições privadas, na alocação e produção de bens públicos”¹⁹⁷.

Ressalta que reformas como as da Austrália e da Suécia tiveram como norte a valorização dos funcionários burocráticos e a eliminação de barreiras para a ação adequada do Estado. Já a reforma brasileira optou por seguir o caminho das reformas do Reino Unido e da Nova Zelândia, vendo como necessária a inclusão de mecanismos de mercado, como a competição.

Ou seja, a opção brasileira vai mais no sentido de substituir o Estado por instituições privadas do que reformular os procedimentos administrativos estatais. Quanto a isso, critica a política de inexistência de programas de qualificação técnica dos funcionários públicos, substituídos por medidas que visam apenas a preparar a privatização das atividades do Estado.

Em conclusão de sua crítica, Sonia Fleury sustenta que,

Considerando que tanto os órgãos do Estado quanto as instituições privadas apresentam peculiaridades próprias, que funcionam seja como facilitadoras de certas ações, seja como barreiras e constrangimentos em outros casos, a questão que se coloca não é de se ter mais ou menos Estado, mas quais seriam as funções precípuas do Estado¹⁹⁸.

¹⁹⁷ FLEURY, 1997. p. 307.

¹⁹⁸ FLEURY, 1997. p. 307.

Tais funções, para a autora, seriam: a) a defesa do território e da soberania nacionais, nisso entendendo-se não apenas o aspecto bélico, mas um amplo domínio nacional sobre recursos naturais e sociais; b) a inserção vantajosa do país no cenário internacional; c) a redução das disparidades regionais e das desigualdades entre os cidadãos; e d) a implementação de um modelo de desenvolvimento social e econômico.

Irene Patrícia Nohara critica a forma prevista para a participação da sociedade no controle das atividades estatais, argumentando ser inadequado prever tal participação apenas sobre o produto final prestado, o que priva o cidadão de contribuir com a formulação das políticas públicas e atuar em todas as etapas do processo. Ainda sobre esse controle social, não vê a sociedade brasileira capaz de fazê-lo por si:

A ideia central da reforma era justamente incentivar o controle social. Contudo, em um país como o Brasil, que não promoveu satisfatoriamente compromissos sociais de distribuição de oportunidades, dada a desigualdade existente, o que gera relações de assujeitamento, e que jamais completou, conforme visto, o anseio burocrático de valorização da impessoalidade nas relações organizacionais, é temerário pretender relegar completamente à sociedade um controle que deve ser repartido também por instituições fortes¹⁹⁹.

Essa exclusão do cidadão do processo de decisão e controle amplo, limitando a participação ao controle de resultados é vista, por ela, como item de perda da substância da democracia, exigindo o espírito republicano um controle, pelo povo, preventivo, concomitante e posterior. Nesse sentido, é, também, inviável a concessão aos administradores de “votos de confiança” (expressão utilizada pelos reformadores para se referir à concessão de maior liberdade aos gestores), vez que tal ideia não foi contemplada pela Constituição, que optou por não correr os riscos inerentes a tais votos²⁰⁰.

Enfatiza a autora que a construção de um Estado mais eficiente, especialmente quanto ao atendimento ao cidadão-administrado, é algo que não seria recusado por ninguém, estando a dissonância justamente em definir-se como e a que custo isso seria feito. Nesse ponto, destaca que a proposta de reforma gerencial brasileira foi precedida de um discurso reformista focado na

¹⁹⁹ NOHARA, 2012. p. 100.

²⁰⁰ NOHARA, 2012. p. 126.

deslegitimação do modelo burocrático então vigente²⁰¹, um modo de apresentar o que se propunha como a única saída possível, uma saída, entretanto, que ameaçava, na prática, direitos:

Ao estudar a fundo quais eram os pressupostos de transformação por trás do discurso reformista, eu até me deparei com uma situação que eu não poderia deixar de criticar: havia sim um grande projeto de desmonte do Estado na sua estrutura social, o que provocaria o fim de alguns direitos sociais e principalmente dos servidores públicos²⁰².

De fato, a autora defende que “se a gente for analisar a fundo o que a burocracia trouxe de positivo, vamos concluir que ela viabilizou também a eficiência, pois nada melhor do que a especialização e o profissionalismo”²⁰³, ou seja, para ela, a burocracia ainda seria um meio válido de busca da eficiência estatal.

Irene Patrícia Nohara afirma, ainda, que a proposta se enquadra no receituário neoliberal, cujo rol básico de medidas corresponde, justamente, a ajuste fiscal, privatizações, redução do tamanho e das funções do Estado e alteração no regime jurídico do funcionalismo²⁰⁴, tudo isso pretendido no Brasil.

Nesse viés, e considerando a transposição de conceitos da iniciativa privada para o setor público que o gerencialismo implica, lembra que os consumidores de bens de mercado e de serviços públicos não são iguais, especialmente porque, em relação a estes últimos, para além da atuação do mercado, há questões de equidade e justiça social envolvidas.

Opina que o desenvolvimento do país não decorre somente e naturalmente de sua modernização, sendo fundamental, além da universalização de serviços, uma melhor distribuição das oportunidades sociais e econômicas, sendo estes fatores que propiciarão uma cultura impessoal e meritocrática, indutora da eficiência, para o que o modelo gerencial não contribuiria:

²⁰¹ NOHARA, 2012. p. 92.

²⁰² NOHARA, Irene Patrícia. Balanço da Reforma Administrativa: Redefinição do diálogo entre direito e gestão. In: NOHARA, Irene Patrícia (coord.). **Gestão Pública dos Entes Federativos: Desafios Jurídicos e de Inovação e Desenvolvimento**. São Paulo, SP: Clássica, 2013. p. 88.

²⁰³ NOHARA, 2013. p. 95.

²⁰⁴ NOHARA, 2012. p. 94.

O arranjo propugnado pelo modelo gerencial na Administração Pública não contribui, no fundo, para o equacionamento das questões de ineficiência do País. Estas são relacionadas, conforme dito, com a desigualdade e o consequente ‘assujeitamento’ de grande parcela da população. Ele acaba provocando uma diminuição de *status* de cidadania, por restringir a expansão e o reconhecimento não apenas dos direitos sociais, que auxiliam na consolidação de uma democracia material, mas também dos direitos dos próprios servidores públicos²⁰⁵.

Dentre suas críticas, de destacar, por fim, uma apontada incoerência entre discurso e prática e a incompletude da reforma.

A incoerência estaria no fato de que o discurso pregava a priorização do incremento da produção, mas a prática voltou-se, primariamente, à redução do quadro de pessoal, inclusive com uma série de alterações legislativas.

Essa característica liga-se ao segundo ponto, da incompletude da reforma, vez que, para Irene Patrícia Nohara, o Ministério encarregado da reforma do Estado (MARE) somente teve respaldo do governo num primeiro momento, enquanto se amoldava aos desígnios de ajuste econômico. Num segundo momento, quando se fazia necessária uma mudança da cultura organizacional, com capacitação de recursos humanos, por exemplo, houve uma priorização da política de ajuste fiscal indicada por uma equipe econômica ortodoxa que ocupava o Ministério da Fazenda. Com isso, e a extinção do MARE, a reforma “é descontinuada e inúmeros outros projetos são engavetados, inclusive aqueles que se debruçariam sobre o controle sociopolítico da gestão”²⁰⁶.

Ana Paula Paes de Paula reforça a ideia de ser o modelo gerencial pouco aberto à participação popular, sendo ele “participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular”²⁰⁷.

Para a autora, estabeleceu-se um estilo de gestão tecnocrático com excessiva discricionariedade,

²⁰⁵ NOHARA, 2012. p. 161.

²⁰⁶ NOHARA, 2012. p. 164.

²⁰⁷ PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 45, n. 1, jan./mar. 2005. p. 41.

[...] cujas decisões estratégicas não se parametrizavam pelos procedimentos democráticos, e as elites tecnocráticas se eximiam de justificar suas ações. Nesse contexto, o controle social é idealizado, pois não há mecanismos para que esse controle ocorra, nem a transparência esperada. Outro sinal do caráter da participação social na estrutura e dinâmica governamental da vertente gerencial é a ênfase no engajamento da própria burocracia pública ou dos quadros das organizações sociais no processo de gestão. A estrutura e a dinâmica do aparelho do Estado pós-reforma não aponta os canais que permitiriam a infiltração das demandas populares²⁰⁸.

Vê-se, portanto, que variadas foram as críticas, à reforma gerencial, atingindo tanto aspectos gerais de orientação política do processo, quanto pontos específicos deste, e, boa parte delas, ao menos para afastar a resistência do amplo público e de setores políticos e sociais estratégicos, precisou ser contraposta pelo governo de então.

4 A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 19/98 COMO MARCO DA REFORMA GERENCIAL

O jovem Direito Administrativo está deixando de ser monológico para se tornar dialógico e aberto, menos unilateral ou impositivo: trata-se de uma lenta transformação que permite viabilizar, por exemplo, fórmulas de transação, conciliação e acordos preliminares à edição de atos administrativos, mormente em face da fragmentação da ideia de supremacia da Administração pública [...], fenômeno que se explica, em larga medida, pela relativização mútua dos princípios²⁰⁹.

Embora o grande marco da reforma gerencial tenha sido a Emenda Constitucional 19/1998, em razão de sua amplitude, várias medidas, inclusive legislativas, foram previamente adotadas. Assim, primeiramente, apresenta-se algumas das ações implementadas e alterações legislativas, constitucionais e infraconstitucionais, operadas antes de referida EC, boa parte vinculada à nova forma de execução das atividades do Estado, com o seu repasse para a iniciativa privada.

Por fim, analisam-se aspectos da Emenda Constitucional 19/1998, como a inclusão da eficiência no art. 37 da CRFB, a previsão constitucional dos contratos de gestão e as modificações atinentes ao regime de gestão dos servidores públicos.

4.1 Antecedentes da Emenda Constitucional 19/1998

As críticas acima tratadas, especialmente vinculando a reforma gerencial a uma política neoliberal, não foram surpresa ao grupo que coordenava o projeto no Brasil.

Sobre elas, e em sentido contrário a elas, Luiz Carlos Bresser-Pereira expõe a nova administração em construção como uma alternativa ao neoliberalismo, vez que oferece “uma combinação de instrumentos administrativos e políticos, apostando que desta forma logrará superar a ineficiência e o autoritarismo da burocracia e oferecer uma alternativa ao individualismo radical da nova direita neoliberal”²¹⁰.

²⁰⁹ FREITAS, 2004. p. 25-26.

²¹⁰ BRESSER-PEREIRA, 2000. p. 25.

Nesse sentido, e buscando bem dissociá-los, sustenta que

[...] a identificação de ajuste fiscal com conservadorismo ou neoliberalismo pode ter uma explicação histórica, mas não tem explicação lógica. O neoliberalismo surgiu de uma reação contra a crise fiscal do Estado e por isso passou a ser identificado com cortes nos gastos e com o projeto de reduzir o ‘tamanho’ do Estado. Logo, porém, tornou-se claro para as administrações socialdemocratas que o ajuste fiscal não era proposta de cunho ideológico, mas condição necessária para qualquer governo forte e efetivo. Isso, aliado à óbvia superioridade da administração pública gerencial sobre a burocrática, levou governos de diferentes orientações ideológicas a empreenderem reformas administrativas, quase sempre visando a duas metas: a redução dos gastos públicos a curto prazo e o aumento da eficiência mediante uma orientação gerencial, a médio prazo²¹¹.

As explicações históricas referidas pelo autor são, em suma, duas: em primeiro lugar, o fato de este enfoque gerencial ter ganho vigor justamente nos governos conservadores de Margaret Thatcher, a partir de 1979, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, a partir de 1980, nos Estados Unidos; e, em segundo, porque a administração pública gerencial e as suas técnicas de gerenciamento são, quase sempre, introduzidas em concomitância à implantação de programas de ajuste estrutural que têm como foco o enfrentamento da crise fiscal do Estado, situação que leva a uma identificação com as ideias neoliberais²¹².

A amparar a compreensão desses dois fenômenos, administração gerencial e Estado conservador ou neoliberal, como independentes (ou não necessariamente dependentes, ou seja, que, embora possam ocorrer juntos, também o podem em separado), vale lembrar a compreensão de Max Weber, já exposta no capítulo anterior, de que a administração burocrática, em si, por sua racionalidade e objetividade, pode servir a diferentes e opostos interesses políticos e econômicos, de modo que

[...] um sistema de funcionários racionalmente organizado, quando o inimigo ocupa o território, continua funcionando perfeitamente nas mãos deste, com troca apenas nos postos supremos, pois está no interesse vital de todos os participantes, inclusive e sobretudo do próprio inimigo, que isto aconteça²¹³.

²¹¹ BRESSER-PEREIRA, 2006b. p. 32.

²¹² BRESSER-PEREIRA, 2006b. p. 31.

²¹³ WEBER, 1999. p. 223.

Dessa forma, delineia-se uma situação em que, embora uma política neoliberal ou conservadora possa vir acompanhada por uma administração gerencial, esta não é essencial àquelas, que poderiam ocorrer amparadas por uma organização burocrática.

A administração gerencial, e a correlata adoção do princípio da eficiência, ou a busca da eficiência no setor público através de uma visão gerencial, nada mais é do que um instrumento de gestão, que pode ser utilizado como tal para o atingimento de diversos fins político-econômicos.

Defendendo a dissociação, por exemplo, entre a eficiência e a visão neoliberal, Emerson Gabardo assevera que aquela

[...] foi apropriada por um discurso pós-moderno, neoliberal, pragmático e economicista, como se isso fosse inerente ou absolutamente natural à sua essência. Assim, a própria eficiência, que nada tinha que ver com sua equivocada contextualização, acaba ‘pagando o pato’ e recebendo as críticas que deveriam ser direcionadas à mentalidade que deturpa sua real possibilidade de realização moderna, social, principiológica e jurídica²¹⁴.

Não só essas críticas eram esperadas pelos responsáveis pela reforma, como também o era a especial resistência de setores do funcionalismo público. Luiz Carlos Bresser-Pereira entendia que “o maior risco a que se expõe esse tipo de reforma é ser vista como hostil ao funcionalismo e, assim, não conseguir obter a cooperação do corpo de servidores”²¹⁵.

Semelhante preocupação era expressa pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, que destacava a necessidade de apoio do funcionalismo, especialmente das lideranças de mentalidade existentes dentro do quadro de servidores, notadamente comprometidas com o espírito público e abertas ao processo de renovação da gestão²¹⁶.

Em razão disso, a reforma possuía três dimensões: 1) institucional, com a alteração e criação de instituições, mediante modificações constitucionais e infraconstitucionais – que teve como marco a Emenda Constitucional 19 de 1998, mas a ela não se limita; 2) de gestão, que trata da implementação prática das novas medidas; e 3) cultural, visando, justamente, a difundir novos valores necessários à reforma.

Embora as demais ações, especialmente quanto às modificações institucionais, não pudessem esperar, a dimensão cultural teve de ser posta em prática logo no início do processo, dada a dificuldade do que se propunha, como destacou Fernando Henrique Cardoso:

²¹⁴ GABARDO, 2003. p. 6-7.

²¹⁵ BRESSER-PEREIRA, 2006b. p. 32.

²¹⁶ CARDOSO, 2006. p. 18.

Envolve toda uma mudança de mentalidade; algo que é muito mais profundo do que se imagina, porque implica efetivamente a alteração de práticas que estão enraizadas nas nossas sociedades. E o que é ainda mais difícil de mudar: práticas enraizadas que cristalizaram interesses concretos [...] temos que preparar a nossa administração para a superação dos modelos burocráticos do passado, de forma a incorporar técnicas gerenciais que introduzam na cultura do trabalho público as noções indispensáveis de qualidade, produtividade, resultados, responsabilidade dos funcionários, dentre outras²¹⁷.

Era necessário o abandono não só das concepções burocráticas, mas, como visto no capítulo anterior, das ainda presentes práticas patrimonialistas, especialmente manifestadas na forma de fisiologismos, de um servilismo clientelista ao poder público, na troca de favores, e outras manifestações do gênero, que estabelecem vantagens indevidas a determinados grupos em detrimento do interesse público.

Luiz Carlos Bresser-Pereira lembra que o processo de difusão das ideias gerenciais foi lento, mas exitoso, considerando-se que

A reação inicial à reforma foi, na verdade, de hostilidade, descrença e perplexidade. 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 ideias. Descrença da parte dos que, aceitando a proposta de reforma, sentiam que os interesses corporativos e patrimonialistas contrariados eram por demais fortes²¹⁸.

Com um amplo trabalho de persuasão e divulgação, que consistiu em informar a opinião pública (cuja atitude era positiva) e formar uma coalizão política favorável envolvendo, de um lado, a alta burocracia pública brasileira e, de outro, os governadores e prefeitos das grandes cidades²¹⁹, chegou-se ao contexto tido por exitoso que garantiu a aprovação da Emenda Constitucional 19, em 1998, cuja proposta fora apresentada já no ano de 1995.

Elemento pontual relevante, ainda, foi a apresentação, ainda em 1995, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que publicizou os princípios e as diretrizes da reforma, inclusive definindo as instituições ou institutos jurídicos a serem criados e seus objetivos, estratégias e projetos.

²¹⁷ CARDOSO, 2006. p. 16-17.

²¹⁸ BRESSER-PEREIRA, 2000. p. 14.

²¹⁹ BRESSER-PEREIRA, 2010. p. 195.

Antes da aprovação da Emenda Constitucional 19, entretanto, diversas alterações legislativas, em nível constitucional e infraconstitucional foram realizadas.

Como visto, a reforma implicava uma nova definição acerca de como seriam prestadas as atividades estatais, em quais dos quatro setores propostos estariam compreendidas, e quais os modos de propriedade e de administração mais adequados. Isso implicava, dentre outras consequências, em transferir atividades que eram, até então, prestadas diretamente pelo Estado, para a iniciativa privada ou para os órgãos de ação indireta do Estado.

Nesse sentido, de relevância foi a aprovação, já em fevereiro de 1995, da Lei 8.987/95, dispondo sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

O artigo 3º dessa lei já deixa claro o seu enquadramento aos novos princípios gerenciais, tanto no que toca ao controle posterior pelo órgão delegante, quanto na participação da sociedade nesse controle: “Art. 3º – As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários”.

Juarez Freitas destaca a importância das concessões, acompanhadas de mecanismos que permitam ao Estado ouvir o cidadão, no processo de aprimoramento do serviço público, assim as definindo:

A concessão de serviços públicos pode ser definida como delegação da prestação de serviço público – efetuada pela entidade estatal em cuja competência se encontra o aludido serviço –, por meio de contrato administrativo, precedido de licitação, a pessoa jurídica ou a consórcio de empresas capazes de assumi-lo, por prazo determinado e por risco próprio, com ou sem subvenção parcial da remuneração pelo Poder Público [...], em harmonia com as exigências dos princípios regentes da Administração Pública, inclusive o da economicidade²²⁰.

É de observar-se que, ainda que delegada a execução do serviço, o Estado mantém a sua titularidade, de modo que possui “sempre e permanentemente, total disponibilidade sobre o serviço concedido. Daí se segue que o concessionário o desempenhará se, quando, como e enquanto conveniente ao interesse público”²²¹.

Além disso, de destacar a limitação do rol de serviços passíveis de delegação, não sendo passíveis de tal “aqueles relacionados a atividades essenciais ao funcionamento do Estado, assim

²²⁰ FREITAS, 2004. p. 317.

²²¹ MELLO, 2013. p. 726.

como, por exemplo, os de fiscalização tributária e os atinentes às atividades propriamente de 'polícia administrativa'²²².

O controle social mencionado no artigo 3º acima transcrito, a oitiva do cidadão aludida por Juarez Freitas, coadunam-se ao entendimento de Luiz Carlos Bresser-Pereira, no sentido de que a administração gerencial é típica de um Estado Democrático, sendo aquele elemento essencial para o sucesso da reforma:

A maior eficiência por ela buscada só se efetivará se o regime político for democrático. Ou, em outras palavras, a maior autonomia assegurada aos administradores públicos, que a reforma gerencial prevê, relegando para segundo plano ou eliminando os regulamentos rígidos próprios da administração pública burocrática, só será possível se essa reforma, além de usar da estratégia da administração por resultados, contar com o controle social ou participativo da sociedade, com o controle da imprensa e da opinião pública, com o controle da oposição política²²³.

Reforçando a ação na seara da descentralização das atividades estatais, em agosto de 1995 foi aprovado um pacote de quatro emendas constitucionais, de números 5 a 8.

A Emenda Constitucional n. 5 autorizou os estados a concederem os serviços locais de gás canalizado; a de n. 6 passou a permitir a exploração do subsolo por empresas estrangeiras, desde que sediadas no país; a de n. 7 abriu a navegação de cabotagem a embarcações estrangeiras; e a de n. 8 tratou dos serviços de telecomunicações, retirando a restrição de que a sua concessão deveria ocorrer a empresas sob controle acionário estatal, bem como previu a criação de um órgão regulador para o setor.

Essas emendas tiveram em comum a restrição de que os temas por elas alterados não poderiam ser regulados por medida provisória, o que trouxe certa garantia de estabilidade aos termos da lei de concessões antes abordada.

Tais primeiros movimentos da reforma sinalizam a redução da atividade direta do Estado, correspondendo ao que ficara bem claro da Mensagem ao Congresso Nacional enviada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso no início de 1995, seu primeiro ano de mandato:

A retomada do investimento supõe, por sua vez, confiança na estabilidade econômica e política do País, e mudanças institucionais que facilitem à iniciativa privada assumir plenamente seu papel de eixo dinâmico da economia. [...]

²²² FREITAS, 2004. p. 334.

²²³ BRESSER-PEREIRA, 2000. p. 25.

Por sua vez, o estabelecimento de uma nova relação entre o Estado e o setor produtivo não implica que a ação estatal deixe de ser relevante para o desenvolvimento econômico. O Estado não sai de cena. Muda de papel. Suas funções de produtor direto passam para segundo plano, enquanto se reforça a autoridade pública para regular e fiscalizar as atividades transferidas para a iniciativa privada — notadamente os serviços essenciais. Cabe ressaltar que desestatização e desregulamentação, tal como as entendo, não são diretrizes alheias às preocupações sociais. Ao contrário, são passos necessários na direção de uma verdadeira democracia econômica, que oriente a proteção do Estado para aqueles que efetivamente necessitam dela: os consumidores, os contribuintes, sobretudo os mais pobres e os excluídos²²⁴.

Ainda a permitir o ingresso privado em áreas até então exclusivamente estatais, sobreveio, em novembro de 1995, a aprovação da Emenda Constitucional n. 9, que estabeleceu a possibilidade de a União contratar com a iniciativa privada as atividades relacionadas ao petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e seus derivados (o fim do monopólio do petróleo).

No ano de 1996, com viés de medida de ajuste fiscal, por implicar em redução de custos do Estado; mas, também, como preparatório para a transferência de atividades às organizações sociais, o governo federal editou as Medidas Provisórias 1.524/96 (convertida na Lei 9.632/98) e 1.530/96 (convertida na Lei 9.468/97).

A primeira tratou da extinção de cargos do serviço público, e teve o efeito de extinguir 28.451 cargos vagos, além de transformar outros 72.930 cargos então ocupados em cargos em extinção, ou seja, postos que, uma vez vagos, seriam extintos. Dos anexos dessa Medida Provisória, nos quais descritos os cargos extintos ou tornados em extinção e sua quantificação, percebe-se que se tratam de cargos com exigência de menor qualificação, especialmente relacionados a atividades de apoio que, com o modelo gerencial, deveriam ser terceirizadas.

Já a Medida Provisória 1.530/96 criou o Programa de Desligamento Voluntário (PDV), pelo qual eram oferecidos incentivos a ocupantes de determinados cargos públicos para que, por sua vontade, solicitassem a saída do funcionalismo público federal. O principal foco da medida eram os servidores de apoio administrativo e os com elevado tempo de serviço, e os cargos por eles deixados seriam extintos por força da própria Medida Provisória. Entretanto, como destaca

²²⁴ BRASIL. Presidente Fernando Henrique Cardoso. **Mensagem ao Congresso Nacional**, abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995. p. XV-XVII. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/mensagens-presidenciais-1/1995/view>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

Georgine Simões Visentini, a adesão ao programa foi pouco expressiva, girando em torno de 10.937, quantitativo bastante inferior ao objetivo destacado pelo autor de 40.000 adesões²²⁵.

Um acontecimento importante que se seguiu, mais precisamente no ano de 1997, foi o da aprovação da Emenda Constitucional 16, que possibilitou a reeleição dos chefes do Poder Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos). Como lembra Georgine Simões Visentini, esse foi o principal tema político do primeiro semestre daquele ano e, somente com sua aprovação, em 04 de julho, “a apreciação e o julgamento das reformas administrativa e previdenciária voltaram a ter prioridade na agenda do Governo”²²⁶. Essa alteração legislativa propiciou a reeleição do então Presidente da República e o prosseguimento da reforma traçada por seu governo. Ademais, serviu como indicador da capacidade de o governo fazer aprovar as medidas que pretendia junto ao Congresso.

Ao longo desse período, desde a posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foram sendo, e continuaram sendo no tempo subsequente, criadas diversas agências reguladoras.

Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, essas agências reguladoras “são autarquias sob regime especial, ultimamente criadas com a finalidade de disciplinar e controlar certas atividades”²²⁷, especialmente, ainda na exposição de dito autor: a) serviços públicos propriamente ditos (Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, criada pela Lei 9.427/96, dentre outras); b) atividades de fomento e fiscalização de atividade privada (Agência Nacional do Cinema – ANCINE, criada pela MP 2.281-1/2001 e alterada pela Lei 10.454/2002); c) atividades exercitáveis para promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, criada pela Lei 9.478/97); d) atividades que o Estado protagoniza mas também são facultadas aos particulares (Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, criada pela Lei 9.961/2000); e) regulação do uso de bem público (Agência Nacional de Águas – ANA, criada pela Lei 9.984/2000)²²⁸.

²²⁵ VISENTINI, Georgine Simões. **Reforma do estado no Brasil (1995-1998)**: o plano diretor da reforma do aparelho do estado brasileiro. Porto Alegre, RS, 2006. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/8330>>. Acesso em: 22 dez. 2015. p. 144.

²²⁶ VISENTINI, 2006. p. 151.

²²⁷ MELLO, 2013. p. 174.

²²⁸ Além das mencionadas, foram criadas outras agências: Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), criada pela Lei 9.472/97; Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), ambas criadas pela Lei 10.233/2001; Agência Nacional da Aviação Civil (ANAC), criada pela Lei 11.182/2005; Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVS), criada pela Lei 9.782/99 e convertida para ANVISA por força da MP 2.190-34/2001.

Na visão de Celso Antônio Bandeira de Mello, autarquias a que se atribui uma função reguladora não constituem verdadeira novidade no Brasil, sendo novo apenas o termo utilizado para nomeá-las, que surgiu “ao ensejo da tal ‘Reforma Administrativa’, provavelmente para dar sabor de novidade ao que é muito antigo, atribuindo-lhe, ademais, o suposto prestígio de ostentar uma terminologia norte-americana (‘agência’)”²²⁹. Cita, como exemplo, que a autarquia Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), por exemplo, cumpria exatamente a finalidade ora atribuída a ANEEL. Ainda, vê como verdadeiro problema das agências reguladoras o definir-se o que e até onde podem regular o seu objeto sem, com isso, invadir competência legislativa.

Para ele, a solução para este último problema, dos limites do poder regulador, em termos de princípios, apresenta-se simples: a regulação deve limitar-se a aspectos estritamente técnicos, jamais afronta leis ou princípios jurídicos, devendo pautar-se a agência pela razoabilidade e ater-se à alçada de seu poder concedente quanto às normas e determinações expedidas²³⁰.

Visão substancialmente diferente sobre tais agências, atribuindo-lhes um caráter de grande novidade, é a de Gustavo Binbenbojm:

A chamada *Reforma do Estado*, implementada no Brasil a partir de meados da última década do século passado, deixou como legado institucional para o país uma miríade de novas autoridades administrativas dotadas de elevado grau de autonomia em relação ao Poder Executivo, denominadas, à moda anglo-saxônica, *agências reguladoras independentes*. Tais estruturas, assumindo embora a surrada roupagem autárquica, foram erigidas sobre um conjunto de mecanismos institucionais de garantia que lhes confere papel e posição inéditos na história da Administração Pública brasileira.

Na lógica do Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRE), de 1995, as agências independentes seriam instrumentos essenciais para dissolver os *anéis burocráticos* dos Ministérios e subtrair a regulação de setores estratégicos da economia do âmbito das escolhas políticas do Presidente da República. De um ponto de vista pragmático, essa pretensa *despolitização* tinha por objetivo criar um ambiente regulatório não diretamente *responsivo* à lógica político-eleitoral, mas pautado por uma gestão profissional, técnica e imparcial²³¹ (grifos no original).

Conclui este autor, ao analisar o poder regulamentador dessas agências, que, na hipótese de ocorrer eventual conflito entre regulamentos, tendo sido um deles expedido pela agência reguladora (setorial) e o outro pela Presidência (presidencial), deverá prevalecer o regulamento

²²⁹ MELLO, 2013. p. 176.

²³⁰ MELLO, 2013. p. 176-7.

²³¹ BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 42.

setorial, uma vez que a lei confere competência em caráter específico à agência, atuando o princípio da especialidade. Ampara essa solução, também, no fato de que, como a lei tem precedência sobre regulamentos, tendo aquela atuado como atribuidora de competência à agência reguladora, o regulamento desta prevalecerá sobre o similar presidencial. Dessa forma, ressalta sua visão de que “há, de acordo com o órgão ou entidade do qual emana o regulamento, regulamentos presidenciais e regulamentos setoriais”²³².

As agências reguladoras, em sua criação, foram objeto de leis próprias, individuais, e, portanto, é vasta a legislação que trata desse instituto. Entretanto, em linhas gerais, as leis buscavam manter elementos comuns, especialmente no sentido de garantir o máximo possível de autonomia às agências (administrativa, financeira, funcional, patrimonial, de gestão de recursos humanos, de decisões técnicas).

Outro tipo de agência criada pouco antes da aprovação da EC 19/98 foi a executiva, que restou regulada pelo Decreto n. 2.487/98, em observância aos artigos 51 e 52 da Lei 9.649/98 (aprovada em conversão da Medida Provisória n. 1.651-43, de 1998, que foi a última de uma cadeia de reedições de MP's), que “dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências”.

Como destaca Irene Patrícia Nohara,

[...] as agências executivas representam [...] apenas uma qualificação recebida por autarquias e fundações, para a melhoria da eficiência e redução de custos. Por conseguinte, a atribuição da qualidade de agência executiva não implicaria a instituição de uma nova entidade da Administração, nem abrangeria qualquer alteração nas relações de trabalho dos funcionários das instituições assim qualificadas²³³.

A existência de um plano estratégico de reestruturação e de desenvolvimento institucional e a celebração de um contrato de gestão são os requisitos para a postulação dessa qualificação, e a perda desta é potencial consequência do descumprimento do acordado ou planejado. Um dos exemplos de vantagens do regime jurídico especial conferido a tais agências é o previsto no §1º

²³² BINENBOJM, 2008. p. 156.

²³³ NOHARA, 2012. p. 139.

do artigo 24 da Lei 8.666/93 (Lei de Licitações), que duplica o percentual para dispensa de determinadas licitações²³⁴.

Na visão de Celso Antônio Bandeira de Mello, a alteração do limite de dispensa de licitação seria, em verdade, a única consequência de relevo da qualificação como agência executiva. Isso porque, entende ele que, vez que as competências da entidade decorrem de lei, a esta estão limitadas, não sendo possível transacioná-las, e, ademais, quanto ao contrato de gestão em si, sustenta que “pelo menos até que se edite a lei prevista no art. 37, § 8º, da Constituição, uma figuração juridicamente inconsequente, um nada perante o Direito”²³⁵.

Alguns meses antes e depois da aprovação da EC 19/98, foram aprovadas, ainda, legislações importantes quanto às organizações sociais e às organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), respectivamente, a Lei 9.637/98 e a Lei 9.790/99, ambas aquelas instrumentos pelos quais, segundo Emerson Gabardo, o Estado, por influência do princípio da subsidiariedade, devolve tarefas à sociedade, numa visão de que “se os indivíduos, nessa qualidade, podem prestar serviços de interesse coletivo, principalmente por meio de realizações mutualistas, não é eficiente que o Estado as mantenha sob sua responsabilidade”²³⁶. Expõe o autor que, com isso, o Estado passa a fomentar atividades de organismos que não estão subjetivamente vinculados a ele, o que se dá, especialmente, com a certificação daqueles por títulos especiais; justificando-se a existência das organizações sociais e das organizações da sociedade civil de interesse público dentro dessa nova concepção.

Sobre a natureza e finalidade dessas organizações, sintetiza Celso Antônio Bandeira de Mello:

²³⁴ Art. 24. É dispensável a licitação: I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; [...] §1º Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas.

²³⁵ MELLO, 2013. p. 186-187.

²³⁶ GABARDO, 2003. p. 168-169.

As ‘organizações sociais’ e as ‘organizações da sociedade civil de interesse público’, ressalte-se, *não são pessoas da Administração indireta*, [...] são organizações particulares alheias à estrutura governamental, mas com as quais o Poder Público (que as concebeu normativamente) se dispõe a manter ‘parcerias’ [...] com a finalidade de desenvolver atividades valiosas para a coletividade e que são livres à atuação da iniciativa privada, conquanto algumas delas, quando exercidas pelo Estado, se constituam em serviços públicos²³⁷ (grifos no original).

Irene Patrícia Nohara expõe que essa transferência apoia-se na governança, entendida como a capacidade de governo do Estado, e visa a repassar para o “setor público não estatal a produção de serviços competitivos ou não exclusivos do Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade no financiamento e controle”²³⁸. Segundo ela,

A ideia central da criação das organizações sociais pela Reforma Administrativa envolveu a elaboração de um Programa Nacional de ‘Publicização’, cujas diretrizes consubstanciavam clara expressão do modelo gerencial, envolvendo, conforme redação dos incisos do art. 20 da Lei nº 9.637/98: (I) ênfase no atendimento do cidadão-cliente; (II) ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados; e (III) controle social das ações de forma transparente²³⁹.

A qualificação de organização social cabe a entidades privadas que preencham determinados requisitos, elencados no art. 2º da Lei 9.637/98, e que, não tendo fins lucrativos, dedique suas atividades ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, definição extraível do artigo 1º da respectiva lei.

Juarez Freitas critica o excessivo espaço de discricionariedade deixado pela lei quanto à qualificação e desqualificação das pessoas jurídicas como organização social:

²³⁷ MELLO, 2013. p. 227.

²³⁸ NOHARA, 2012. p. 80.

²³⁹ NOHARA, 2012. p. 157.

No âmbito federal, a Lei 9.637/98 apresentou, com rara infelicidade, os aspectos conducentes à conceituação das organizações sociais. Apenas refere que o Poder Executivo poderá (numa censurável abertura excessiva à discricão) qualificar como tais as pessoas jurídicas de direito privado (associações civis e fundações) que, sem fins lucrativos, desempenharem determinadas atividades arroladas no referido diploma [...] e observarem os requisitos específicos elencados no art. 2º, a saber, o registro do ato constitutivo, com todos os elementos ali constantes e – noutra absurdo excesso de submissão a parâmetros políticos imediatos – a aprovação, quanto à conveniência e à oportunidade, da sua qualificação como organização social, pelo titular de órgão supervisor ou regulador da área²⁴⁰.

Celso Antônio Bandeira de Mello destaca como requisitos substanciais, numa diferenciação dos requisitos formais, além da inexistência de finalidade lucrativa, (i) a existência de um conselho de administração com participação do Poder Público e de entidades da sociedade civil (em percentual superior a 50%, conforme art. 3º, III) e (ii) a celebração de um contrato de gestão com o Poder Público²⁴¹.

Juarez Freitas volta a criticar a lei nesse ponto, destacando que a previsão de participação do Poder Público nos conselhos, variando de 20% a 40%, embora possa ter decorrido de boas intenções, inclusive em decorrência dos recursos públicos envolvidos, mostra-se negativa, uma vez que é esse conselho o responsável por aprovar o contrato de gestão a ser firmado entre a organização e o Poder Público, abrindo-se um caminho para possível falta de isenção dos envolvidos²⁴².

Em apanhado das consequências da qualificação para a entidade privada, Celso Antônio Bandeira de Mello expõe:

Uma vez qualificada como ‘organização social’ e tendo travado contrato de gestão – que será ‘elaborado de comum acordo’ entre o poder Público e a entidade privada e discriminará as respectivas atribuições, responsabilidades e obrigações (art. 6º) –, a pessoa estará, nesta conformidade, apta a receber bens públicos em permissão de uso e sem licitação prévia (art. 12, §3º), não havendo restrição alguma a que se trate também de bens imóveis, ser beneficiária de recursos orçamentários (art. 12) e de servidores públicos que lhe serão cedidos a expensas do erário público (art. 14)²⁴³.

²⁴⁰ FREITAS, 2004. p. 282.

²⁴¹ MELLO, 2013. p. 241-242.

²⁴² FREITAS, 2004. p. 283-285.

²⁴³ MELLO, 2013. p. 243.

Ao Poder Público caberá fiscalizar o cumprimento das cláusulas do contrato de gestão (art. 8º) e, constatado o descumprimento, instaurar processo administrativo no qual a organização poderá apresentar defesa e, ao final, ser desqualificada (art. 16).

De menor complexidade, de um modo geral, são as organizações da sociedade civil de interesse público que, como visto no capítulo antecedente, podem tornar-se organização social, desde que preencham os requisitos legais para tanto.

Além do espectro mais amplo de atividades a que pode a OSCIP se dedicar, se comparado ao das organizações sociais, ressalta como relevante diferença o fato de a qualificação, uma vez preenchidos os requisitos legais, ser ato vinculado do Poder Público, e não discricionário como nas organizações sociais, por disposição expressa do §2º do art. 1º da Lei 9.790/99: “A outorga da qualificação prevista neste artigo é ato vinculado ao cumprimento dos requisitos instituídos por esta Lei”.

Essa e outras diferenças é que fundam a diferente conclusão de Juarez Freitas acerca dessa legislação, bem como a positividade com que vê tais organizações e o papel estratégico que lhes atribui:

Os desalinhos apontados [sobre a lei das organizações sociais] não se repetem no regime das organizações da sociedade civil de interesse público, também integrantes do terceiro setor [...] De fato, várias são as organizações da sociedade civil de interesse público que, ao lado de ONGs que não pleitearam tal qualificativo, acrescentam qualidade e eficiência aos deficientes e faltosos serviços públicos (essenciais, por definição) [...] Com a criação dessa espécie de organização, a sociedade assume, em suas mãos (não raro dispostas a gestos de extrema solidariedade anônima e voluntária), a meta de sobrepassar desassistências crônicas, avançando no rumo da maioridade-cidadã, um dos vetores máximos na fundamentação do Estado em novas e democráticas bases²⁴⁴.

As OSCIPs devem ser pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos (excluídas as listadas no art. 2º da Lei 9.790/99), que desempenhem atividades socialmente úteis, dentre as elencadas no art. 3º, e atendam a alguns requisitos formais previstos na mesma lei.

Se comparadas às organizações sociais, além da mencionada qualificação vinculada e não discricionária, e do mais amplo espectro de atividades que podem desenvolver, as organizações da sociedade civil de interesse público, dentre outras diferenças: a) não podem receber servidores públicos para nelas prestarem serviço; b) firmam “termos de parceria” e não “contratos de

²⁴⁴

FREITAS, 2004. p. 288-289.

gestão”, embora aqueles possuam, a exemplo destes, metas e objetivos; c) o Poder Público não participa de seus quadros diretivos²⁴⁵.

Esse era o cenário de transformações, constitucionais e infraconstitucionais, sobre o qual era construída aquela que viria a ser a Emenda Constitucional 19. Ou seja, embora esta represente um marco na reforma gerencial brasileira, muito se fez antes que viesse a ser aprovada.

4.2 Inovações da Emenda Constitucional 19/1998

Embora a proposta tenha sido enviada ao Congresso Nacional já no ano de 1995, a Emenda Constitucional da reforma administrativa, que tomou o número 19, somente foi aprovada em 1998, demora que, claramente, não decorreu do simples processo mais complexo de aprovação das emendas constitucionais, e sim, particularmente, da necessidade prévia de se construir um consenso em torno do tema, tanto junto aos deputados e senadores, quanto com a sociedade em geral.

Com isso, a ideia original do governo sofreu mitigações, não só no Congresso diretamente, mas no debate que se estabeleceu com os integrantes do governo para a construção desse consenso, dessa condição de aprovação. Entretanto, como destacou posteriormente Luiz Carlos Bresser-Pereira, “a emenda constitucional que a imprensa e a opinião pública chamaram de ‘reforma administrativa’ foi aprovada pelo Congresso com pequenas mudanças em relação à proposta original do governo”²⁴⁶, ou seja, não foi comprometido o seu sentido.

Um primeiro ponto a destacar do que foi trazido pela EC 19/98 é a inclusão, de forma expressa no *caput* do art. 37 da Constituição, da eficiência como princípio constitucional da administração pública. Esse dispositivo elenca os princípios aos quais se submete a administração pública direta e indireta (originalmente constava a fundacional) de todos os níveis da federação que, até a emenda, eram a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, sendo, dessa forma, a eficiência o quinto princípio expresso nesse especial item da carta constitucional.

Entretanto, seja para este, seja para outros princípios, não é o fato de estar consignado neste artigo, ou em qualquer outro dispositivo constitucional requisito para a sua existência e necessária observância, como lembra Juarez Freitas:

²⁴⁵ MELLO, 2013. p. 247.

²⁴⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50. n. 4. p. 5-30. Out./Dez. 1999. p. 7.

Os princípios de estatura constitucional, norteadores das relações de administração pública, encontram-se, afortunadamente, no mais das vezes, agasalhados de modo expresse, embora alguns se mostrem desvendáveis somente por inferência ou por desenvolvimento interpretativo. Expressos ou implícitos, não importa, merecem ser reconhecidos como os máximos vetores teleológicos para aplicação adequada de todas as normas, aqui tomadas em sentido largo (englobando regras e princípios) [...] todos os princípios possuem eficácia jurídica (de maior ou menor intensidade), normalmente requerendo, em face do inafastável grau de abstração, uma mediação concretizadora das regras endereçadas àquela densidade mínima capaz de oferecer consistência e legitimação ao ordenamento²⁴⁷.

Emerson Gabardo entende que o princípio já existia de forma implícita na Constituição Federal, não tendo sido uma novidade no sistema jurídico brasileiro, e que seus efeitos práticos, sua aplicação, devem ocorrer em conformidade com a Constituição, notadamente quanto à contextualização de um Estado Social, com destaque para que “na concretização do princípio da eficiência administrativa, não se poderá esquecer da natureza redistributiva inerente à Constituição econômica brasileira, que não pode ser alterada pela 'concepção eficientista’”²⁴⁸.

De fato, o autor entende como plenamente compatíveis o Estado eficiente e o Estado social:

A compatibilidade entre o Estado Eficiente e o Estado Social é uma decorrência necessária do constitucionalismo social imposto pela Constituição Federal de 1988. Ademais, independentemente de qualquer exigência político-normativa, o princípio da eficiência é inerente à própria estrutura do Estado Interventor, devido à sua perene necessidade de legitimação²⁴⁹.

Irene Patrícia Nohara lembra que a primeira impressão da doutrina de Direito Administrativo à positivação da eficiência foi de estranhamento, seguindo-se de interpretações de desconfiança quanto ao seu propósito, além das preocupações tendentes à compatibilização deste com os demais princípios constitucionais de Direito Público²⁵⁰.

Essa necessidade de compatibilização mostra-se por demais essencial, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, em relação à legalidade: “Advirta-se que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do

²⁴⁷ FREITAS, 2004. p. 23-24.

²⁴⁸ GABARDO, 2003. p. 187.

²⁴⁹ GABARDO, 2003. p. 195.

²⁵⁰ NOHARA, 2012. p. 145-6.

princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência”²⁵¹.

Esse autor, ademais, integra a corrente dos que entendem ser despicienda a posituação e que “o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da ‘boa administração’”²⁵², sendo obrigação permanente do administrador a busca da solução excelente, mesmo nos casos em que se lhe faculta um espaço de discricionariedade.

É semelhante, ao menos quanto à compreensão de que essa obrigação não surgiu com a comentada posituação, o posicionamento de Juarez Freitas, para quem, como já exposto no primeiro capítulo, é compromisso indeclinável do administrador público encontrar a solução mais adequada economicamente na gestão da coisa pública, fundamentando essa escolha. A não observância desse proceder caracteriza-se uma violação aos princípios da eficiência e da economicidade, tratados conjuntamente pelo doutrinador:

Não aparece, no controle à luz da economicidade, nenhum traço de invasão do espaço da discricionariedade, pois se é certo que esta precisa ser preservada, não menos certo que qualquer discricionariedade legítima somente o será se guardar vinculação com os imperativos da sensatez, incompatível com qualquer desperdício²⁵³.

O autor vê na necessidade de observância ao princípio da eficiência/economicidade um caminho para a sindicabilidade dos atos administrativos, não quanto ao merecimento em si, mas quanto à sua compatibilidade plena com a eficiência, a qual reputa vinculada à proporcionalidade. E justifica essa necessidade de melhor uso de controles externo, interno e social no fato de que o Brasil

²⁵¹ MELLO, 2013. p. 125.

²⁵² MELLO, 2013. p. 125.

²⁵³ FREITAS, 2004. p. 23-24.

[...] insiste em praticar, em todas as searas, desperdícios ignominiosos dos escassos recursos públicos. Não raro, prioridades não são cumpridas. Outras tantas vezes, obras restam inconclusas, enquanto se principiam outras altamente questionáveis. Traçados de estradas são feitos em desacordo com técnicas básicas de engenharia. Decisões de obras são tomadas em rompantes conducentes a erros amazônicos [...] Por tudo, torna-se conveniente frisar que tal princípio constitucional está a *vedar, terminantemente, todo e qualquer desperdício dos recursos públicos ou aquelas escolhas que não possam ser catalogadas como verdadeiramente comprometidas com a busca da otimização ou do melhor*²⁵⁴ (grifos no original).

Juarez Freitas ainda destaca a necessidade da adoção de novos modelos de contratação com o setor público, priorizando-se parcerias de longo prazo, e novas modalidades licitatórias, de maior eficiência, do que lhe é exemplo o pregão; bem como que o princípio da eficiência, “embora sendo, no fundo, uma faceta do princípio da proporcionalidade, merece, sem dúvida, o tratamento específico para que se torne mais intensamente efetivado”²⁵⁵.

Alexandre de Moraes compartilha da visão de que o administrador público precisa ser eficiente, assim compreendendo “aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade”²⁵⁶. Entende, ademais, o princípio como interligado aos princípios da razoabilidade e da moralidade, possuindo como características básicas: a) direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum; b) imparcialidade; c) neutralidade; d) transparência; e) participação e aproximação dos serviços públicos da população; f) eficácia; g) desburocratização; e h) busca da qualidade²⁵⁷.

José Afonso da Silva ressalta o caráter essencialmente econômico de eficiência, e as difíceis mas necessárias adequações por que deve passar para que tenha uma adequada aplicação ao Direito Administrativo:

Eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico; não qualifica normas; qualifica atividades. Numa ideia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado [...] orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo²⁵⁸.

²⁵⁴ FREITAS, 2004. p. 75.

²⁵⁵ FREITAS, 2004. p. 75.

²⁵⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 319.

²⁵⁷ MORAES, 2004. p. 320-1.

²⁵⁸ SILVA, 2004. p. 652.

A dificuldade de transposição residiria no fato de que, em sua noção econômica, a eficiência baseia-se na relação entre insumo/produto (*input/output*), sendo que, no serviço público, nem sempre há um produto identificável e, por vezes, sequer há um insumo em termos econômicos. Ainda, ao contrário de sua aplicação no campo privado, não poderá ter como foco a melhora em relação a um consumidor isolado, em razão do princípio da não-exclusão, pelo qual o consumo do bem público por um indivíduo não exclui a possibilidade de os demais também o consumirem. Com isso, a eficiência administrativa no setor público liga-se à organização racional, é obtida com o “melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais) para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários”²⁵⁹.

No meio desse cenário de interpretações, compatibilizações e adequações, surgiram, como destaca Irene Patrícia Nohara, correntes de doutrinadores brasileiros que defendiam como superiores as noções trazidas pela reforma, por exemplo, com a importação de conceitos dos países da *common law*, a implementação da análise econômica do direito e a necessidade de eliminação da concepção de supremacia do interesse público. Da mesma forma, potencializaram-se interpretações no sentido de que os fins justificariam os meios, ou seja, que, desde que o cliente-consumidor ficasse satisfeito, não seria inválido um procedimento que ocorrera em confronto ao Direito Administrativo²⁶⁰.

Entretanto, ao menos nas palavras de Luiz Carlos Bresser-Pereira, essa necessidade de adaptações era vista e corroborada pelos responsáveis pelo projeto reformador:

Enquanto a administração privada é uma atividade econômica controlada pelo mercado, a administração pública é um empreendimento político, controlado politicamente. Na empresa privada, o sucesso significa lucros; na organização pública, significa o interesse público. É possível transferir os instrumentos de gerenciamento privado para o setor público, mas de forma limitada. Pode-se descentralizar, controlar por resultados, incentivar a competição administrada, colocar o foco no cliente, mas a descentralização envolve o controle democrático, os resultados desejados devem ser decididos politicamente, quase-mercados não são mercados, o cliente não é apenas cliente mas um cliente-cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor²⁶¹.

²⁵⁹ SILVA, 2004. p. 652-3.

²⁶⁰ NOHARA, 2012. p. 148-50.

²⁶¹ BRESSER-PEREIRA, 1999. p. 8.

De todo o modo, como já visto, a reforma gerencial representa uma quebra de paradigma quanto à orientação da administração pública, operando-se uma substituição do foco no processo, típico do modelo burocrático, para uma orientação ao resultado, preconizada pelo modelo gerencial²⁶². Substituem-se os controles dos meios, da administração burocrática, pelo controle de resultados, focado na satisfação do cliente-consumidor²⁶³. Analisando o PDRAE, Irene Patrícia Nohara conclui que a mudança quanto a essa forma de controle, do processo para o resultado, corresponde à diferença fundamental entre os modelos em questão e expõe que:

No modelo gerencial propagado pelo plano a estratégia volta-se para: (1) a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) a garantia da autonomia do administrador na gestão de recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição, na persecução dos objetivos contratados; e (3) o controle *a posteriori* dos resultados²⁶⁴.

E, para essa nova filosofia, a Emenda Constitucional 19/98 consolidou um importante instrumento jurídico ao acrescentar o §8º no artigo 37 da CRFB²⁶⁵, prevendo a possibilidade de o Poder Público firmar um contrato de gestão com órgãos e entidades da administração direta e indireta, ampliando a autonomia gerencial, orçamentária e financeira destes, mediante contrato que fixará metas de desempenho para o órgão ou entidade. A disposição acerca do prazo do contrato, os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes, bem como a remuneração de pessoal, foi remetida à lei.

A afirmação dessa possibilidade em nível constitucional, ainda que subordinada a regulamentação por lei infraconstitucional, foi importante por agregar segurança jurídica e maior certeza em torno do instituto. Vale lembrar, como visto anteriormente, quando se tratou das críticas à reforma gerencial, que, por exemplo, Celso Antônio Bandeira de Mello considera que:

²⁶² BRESSER-PEREIRA, 2006b. p. 28-9.

²⁶³ NOHARA, 2012. p. 148.

²⁶⁴ NOHARA, 2012. p. 81.

²⁶⁵ Art. 37. [...] § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III – a remuneração do pessoal.

antes da possibilidade que lhes veio a ser aberta pela Emenda Constitucional 19 e da lei que disciplinará a matéria, os ‘contratos de gestão’ travados com pessoas da Administração indireta, do ponto de vista jurídico, ou não existem ou, se existirem, são inválidos. Em uma e outra hipótese é evidente que não devem produzir consequências de direito²⁶⁶ (grifos no original).

Mesmo após a emenda, o autor reputa estapafúrdia a hipótese de um contrato com órgãos da Administração direta, dentre outros, por não possuírem verdadeira autonomia e serem apenas repartições internas do próprio Estado.

Igualmente, entende como limitada a possibilidade de a Administração indireta firmar tais contratos, vez que sua autonomia advém de lei, não sendo passível de alteração por contrato. Dessa forma, expõe que a interpretação do dispositivo constitucional deve ser no sentido de que a lei nele prevista é que indicará quais controles poderão ser suspensos, com isso restando ampliada a autonomia da entidade contratante, devendo a lei ser explícita quanto ao que poderá ser afetado, de que forma o regime nela tratado substituirá o normalmente vigente.

O doutrinador, ainda tratando do tema, lembra que o contrato tratado no art. 37, §8º, da CRFB, é diverso do previsto na Lei das Organizações Sociais, vez que estas são pessoas jurídicas de direito privado que não integram o aparelho estatal e, dessa forma, passíveis de naturalmente firmarem contratos com o Estado²⁶⁷ – embora, questione pontos do que previsto legalmente para estas contratações, especialmente quanto à dispensa de licitação, tema que já teve a sua constitucionalidade afirmada na ADI 1923/DF, anteriormente abordada.

José Afonso da Silva vê nesse dispositivo constitucional o que denomina de princípio da autonomia gerencial, e trata, embora reconheça o caráter inusitado desse contrato, firmado entre administradores de órgãos do poder público com o próprio poder público, com mais naturalidade e tranquilidade sobre sua perfectibilização:

²⁶⁶ MELLO, 2013. p. 236.

²⁶⁷ MELLO, 2013. p. 237-40.

Quanto aos contratos das entidades não há maiores problemas porque entidades são órgãos públicos ou para públicos (paraestatais) com personalidade jurídica de modo que têm a possibilidade de celebrar contratos e outros ajustes com o poder público, entendido poder da administração centralizada. Mas os demais órgãos não dispõem de personalidade jurídica para que seus administradores possam, em seu nome, celebrar contrato com o poder público, no qual se inserem. Tudo isso vai ter que ser definido pela lei referida no texto. A lei poderá outorgar aos administradores de tais órgãos uma competência especial que lhes permita celebrar o contrato, que talvez não passe de uma espécie de *acordo-programa*²⁶⁸ (grifos no original).

Irene Patrícia Nohara, analisando o contrato de gestão e valendo-se do voto do Ministro Luiz Fux na ADI 1923/DF (embora, lembre-se, essa ação diga respeito ao contrato de gestão firmado com as Organizações Sociais, de natureza totalmente diversa dos previstos no art. 37, §8º, da Constituição, como há pouco exposto), conclui que, mais do que um contrato, trata-se de uma parceria, “porquanto objetiva gerar fomento ao desenvolvimento de atividades de fim associativo e compartilhado, sem oposição de interesses”²⁶⁹.

Importante reiterar que, para a administração gerencial, os contratos de gestão são de grande relevância e, para que cumpram sua função, devem ser claros e específicos quanto aos seus termos. É por eles que se dá a autonomia para que o administrador gerencie a entidade como entender mais salutar à obtenção dos fins igualmente previstos no contrato, como expõe Luiz Carlos Bresser-Pereira:

Os contratos de gestão deverão prover os recursos de pessoal, materiais e financeiros com os quais poderão contar as agências ou as organizações sociais e definirão claramente – quantitativa e qualitativamente – as metas e respectivos indicadores de desempenho: os resultados a serem alcançados, acordados pelas partes²⁷⁰.

A EC 19/98 trouxe, também, inúmeras alterações na relação entre o Estado e os seus servidores, iniciando pela criação da possibilidade de que cargos, empregos e funções públicas sejam ocupadas por estrangeiro, na forma da lei. Sobre essa novidade, Alexandre de Moraes ressalta que a lei não poderá estabelecer discriminações arbitrárias e abusivas, sob pena de ofender o princípio da igualdade, e lembra que a nova redação do inciso I do artigo 37 da CRFB confirma a tendência aberta pela EC 11/96, que facultou às universidades a admissão de

²⁶⁸ SILVA, 2004. p. 656-657.

²⁶⁹ NOHARA, 2012. p. 203.

²⁷⁰ BRESSER-PEREIRA, 2000. p. 23.

professores, técnicos e cientistas estrangeiros, conforme regulamentação legal infraconstitucional²⁷¹.

Alterou-se o sistema remuneratório dos servidores, de modo que, ao lado da retribuição por remuneração ou vencimentos, já existente, criou-se o pagamento por subsídio, uma parcela única, evitando incorporações de vantagens, a ser paga, obrigatoriamente, aos detentores de mandato eletivo e aos ocupantes de determinados cargos públicos e, facultativamente, a outros servidores públicos que estejam organizados em carreira, se assim dispuser a lei²⁷².

Celso Antônio Bandeira de Mello, além de referir as exceções ao conceito de parcela única, relata o caráter de maior controle e visibilidade sobre a remuneração que esse modelo oferece:

Com o intuito de tornar mais visível e controlável a remuneração de certos cargos, impedindo que fosse constituída por distintas parcelas que se agregassem de maneira a elevar-lhes o montante, a Constituição criou uma modalidade retributiva denominada *subsídio* [...] denominação atribuída à forma remuneratória de certos cargos, por força da qual a retribuição que lhes concerne se efetua por meio dos pagamentos mensais de *parcelas únicas*, ou seja, indivisas e insuscetíveis de aditamentos ou acréscimos de qualquer espécie [...] na vedação estabelecida só não se incluem as verbas indenizatórias, qual, por exemplo, o pagamento de ‘ajudas de custo’ para acobertar despesas de mudança do servidor designado para servir em local fora da sede²⁷³ (grifos no original).

Esse mesmo subsídio, em específico o de Ministro do Supremo Tribunal Federal, serviu como base para outra inovação trazida pela EC 19/98, através da nova redação dada ao art. 37, XI, da Constituição, que estabeleceu o subsídio desses Ministros como sendo o teto remuneratório dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos, membros de Poder, ocupantes de mandato eletivo e demais agentes políticos. Até então, previa-se que uma lei fixaria o limite máximo de remuneração e a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos. Com a mudança, esse teto geral restou determinado diretamente na Constituição²⁷⁴.

O §9º do art. 37 estende esse limite aos ocupantes de empresas públicas e sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral. A

²⁷¹ MORAES, 2004. p. 331.

²⁷² SILVA, 2004. p. 663-4.

²⁷³ MELLO, 2013. p. 277.

²⁷⁴ NOHARA, 2012. p. 203.

limitação se opera, ainda, em relação a pessoa do servidor, e não para cada cargo ou emprego que ocupe, pelo que, mesmo na hipótese de acumulação legal de cargos, para fins do teto, será considerada a soma destes.

Cabe referir a visão de Celso Antônio Bandeira de Mello, no sentido de ser inconstitucional a eventual redução salarial operada, especialmente, pelo teto remuneratório. Em suma, entende que a emenda constitucional, por sua natureza, não pode reduzir vencimentos por afrontar o direito adquirido e a irredutibilidade salarial (direito e garantia individual), somente o constituinte originário podendo fazê-lo, como o fez com o art. 17 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

É forçoso concluir que os vencimentos dos *atuais* servidores não podem ser afetados pelo ‘Emendão’, porque, se tal se desse, haveria: a) ofensa a *direito adquirido*, cuja proteção estava e está assegurada no art. 5º, XXXVI, da Constituição, dada a irredutibilidade que lhes conferia o §2º do art. 39, em sua primitiva redação; b) ofensa a um direito e garantia individual, pois a *garantia expressa da irredutibilidade de vencimentos*, naqueles termos, era, para além de qualquer dúvida ou entredúvida, *um direito individual de cada servidor*²⁷⁵ (grifos no original).

Além de outras alterações relativas aos procedimentos para o reajuste de servidores, como a exigência de lei específica para fixar ou alterar o valor de vencimentos ou subsídios (art. 37, X, primeira parte), a EC 19/98 modificou as regras relativas à estabilidade dos servidores públicos. Não só passou de dois para três anos o prazo para a sua obtenção e criou a necessidade de aprovação de desempenho por comissão específica para esse fim, como previu novas formas de perda do cargo mesmo após obtida a estabilidade: (a) em razão das criadas avaliações periódicas de desempenho e (b) em razão de excesso de despesa com pessoal (art. 169, §4º); como resume Irene Patrícia Nohara:

Antes, o servidor estável somente poderia perder o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou em processo administrativo que lhe fosse assegurada a ampla defesa. A emenda inseriu ainda a hipótese de perda do cargo por procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada a ampla defesa [...] Ademais, afora as hipóteses mencionadas, foi criada a possibilidade de perda do cargo estável caso a despesa com o pessoal exceda os limites estabelecidos em lei complementar, no caso, a Lei de Responsabilidade Fiscal²⁷⁶.

²⁷⁵ MELLO, 2013. p. 339.

²⁷⁶ NOHARA, 2012. p. 141.

José Afonso da Silva lembra que a perda de cargo por insuficiência de desempenho (reprovação nas avaliações periódicas) ou por redução de pessoal para fins de adequação ao limite de despesa com pessoal correspondem a hipóteses de exoneração, e não de demissão, ocorrendo esta apenas quando a perda se dá como uma penalidade, seja em processo administrativo, seja em decisão judicial²⁷⁷.

De consignar a preocupação de Juarez Freitas, ao tratar da hipótese de perda do cargo por adequação ao limite de despesa de pessoal, no sentido de que, “embora não haja direito à manutenção do regime de trabalho público, devem ser envidados os esforços hermenêuticos para que tal flexibilização não se converta em manobra eclipsante e oblíqua de eliminação disfarçada do instituto da estabilidade no serviço público”²⁷⁸.

Ressaltando a importância do instituto da estabilidade, o autor busca um caminho equilibrado que, em suma, corresponde a, inicialmente, tratar-se esta como a última medida tendente à adequação de gastos em questão, como de fato prevê o §3º do art. 169, e exigir-se uma motivação congruente, clara e aceitável, em atendimento ao próprio §4º do mesmo artigo. Mas, mais do que isso, entende necessária uma leitura conjunta com o art. 41, §1º, da Constituição, que trata das hipóteses de perda do cargo por servidor estável, do que extrai a conclusão de que esse servidor desligado por excesso de despesa poderia optar entre (a) perder o cargo e receber a indenização prevista no §5º do art. 169, ou (b) ficar em disponibilidade remunerada proporcional, conforme art. 41, §3º, da Constituição, ressaltando que ambas as opções resultariam em redução de despesa. Dentre outros argumentos para essa posição, elenca o fato de o §1º do art. 41 usar a expressão “só”, ao elencar as hipóteses de perda do cargo, pelo que, entende, o previsto no art. 169, 4º, deve ser trazido como uma subespécie da hipótese do inciso II do art. 41, §1º, que prevê a perda do cargo mediante processo administrativo²⁷⁹.

Na mesma linha de cuidados, quanto à avaliação periódica de desempenho, que crê ser um dever incontornável já antes da EC 19/98, expõe que

²⁷⁷ SILVA, 2004. p. 679-680.

²⁷⁸ FREITAS, 2004. p. 165.

²⁷⁹ FREITAS, 2004. p. 162-166.

[...] tal avaliação constante não deve servir, sob hipótese alguma, para perenizar ou restaurar a instabilidade inicial do vínculo, uma vez que a sua função primeira é a de, mesmo após a aquisição do direito individual de estabilidade, viabilizar a possibilidade de, havendo insuficiência de desempenho por má-fé, falta de exaço ou desídia, ocorrer a demissão²⁸⁰.

Ainda como medida de maximização da eficiência em relação aos servidores²⁸¹, foi incluída, no art. 39, §2º, a previsão de que União, Estados e Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e aperfeiçoamento dos servidores, sendo a participação nos cursos um requisito para a promoção na carreira.

As Escolas de Governo podem ser conceituadas como instituições públicas voltadas para a formação, o aperfeiçoamento e a profissionalização de agentes públicos, “visando ao fortalecimento e à ampliação da capacidade de execução do Estado, tendo em vista a formulação, a implantação, a execução e a avaliação das políticas públicas”²⁸².

Atualmente, a União possui 63 escolas de governo, e diversos Estados também as possuem, a saber: Acre, 1; Alagoas, 2; Amapá, 2; Amazonas, 1; Bahia, 5; Ceará, 8; Distrito Federal, 4; Espírito Santo, 4; Goiás, 5; Maranhão, 1; Mato Grosso, 2; Mato Grosso do Sul, 3; Minas Gerais, 5; Pará, 2; Paraíba, 1; Paraná, 12; Pernambuco, 4; Piauí, 1; Rio de Janeiro, 5; Rio Grande do Norte, 3; Rio Grande do Sul, 5; Rondônia, 1; Roraima, 1; Santa Catarina, 6; São Paulo, 10; Sergipe, 2 e Tocantins, 5.²⁸³

Também com o viés de atribuir mecanismos aos entes da federação para que possam agir com maior eficiência, a emenda possibilitou, com a redação dada ao art. 241 da Constituição, a criação de consórcios públicos e convênios de cooperação entre tais entes, para a gestão associada de serviços públicos e a transferência de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade do serviço transferido, prevendo a disciplina do tema por lei.

A figura dos consórcios públicos, enquanto mecanismo de cooperação entre entes federados, visando alcançar interesses comuns, identificando as possibilidades e vantagens que poderiam ser a eles atribuídas, propicia maior eficiência na utilização de recursos públicos e

²⁸⁰ FREITAS, 2004. p. 166-7.

²⁸¹ NOHARA, 2012. p. 138.

²⁸² INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Escolas de Governo**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-superior/escolas-de-governo>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

²⁸³ REDE DE ESCOLAS – REDE NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO. **Instituições Estaduais e Municipais**. Disponível em: <<http://redeescolas.enap.gov.br/instituicoes-estaduais-e-municipais/#1446831235952-8aa8c59e-26fb>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

aumenta a capacidade de realização dos entes federados.²⁸⁴

A forma como foram disciplinados tais consórcios, na Lei 11.107/2005, entretanto, acabou criticada por Irene Patrícia Nohara, que viu como um contrassenso à noção gerencial desburocratizante o fato de o consórcio formado constituir-se em mais um ente para a Administração indireta, segundo a autora, seja adotando a forma de associação pública, seja com pessoa jurídica de direito privado²⁸⁵.

Tema que, por fim, merece destaque na reforma é a ampliação da participação democrática do cidadão na Administração Pública, com a nova redação dada ao §3º do art. 37²⁸⁶, que antes apenas mencionava que lei disciplinaria as reclamações sobre a prestação de serviços públicos, e, com a emenda, previu diferentes formas de participação do usuário.

Como aponta Luiz Carlos Bresser-Pereira, o aprofundamento da participação democrática é um elemento fundamental dentro da concepção de administração gerencial que se propunha:

O Estado Patrimonial era um Estado por definição capturado pelos interesses de classe. O Estado Burocrático-Industrial e o Estado Gerencial são estados de transição de uma política de elites para uma democracia moderna, ou seja, em uma democracia na qual a sociedade civil e a opinião pública são cada vez mais importantes, e na qual a defesa dos direitos republicanos, ou seja, do direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja usado de forma pública, é cada vez mais possível e necessária²⁸⁷.

Da leitura desse parágrafo, ao qual José Afonso da Silva refere-se como a introdução na Constituição do princípio da participação do usuário na Administração Pública²⁸⁸, percebe-se que a participação não se dará mais apenas mediante reclamações, mas também mediante o acesso à informação, tudo isso protegendo-se o usuário contra ações abusivas do prestador, que também será controlado por avaliações periódicas, internas e externas.

²⁸⁴ GUIMARÃES, Tatiana Cordeiro. **O Consórcio Público como Instrumento de Fortalecimento do Federalismo Brasileiro**: Marco Legal, Vantagens e Condições de Formação. 2010. 100 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

²⁸⁵ NOHARA, 2012. p. 203-4.

²⁸⁶ Art. 37 [...] § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

²⁸⁷ BRESSER-PEREIRA, 2001. p. 27-8.

²⁸⁸ SILVA, 2004. p. 656.

Estabelece-se um novo paradigma, contrário ao segredo, elemento muito presente na administração burocrática, conforme Max Weber: “tendencialmente, a administração burocrática é sempre uma administração que exclui o público. A burocracia oculta, na medida do possível, o seu saber e o seu fazer da crítica”²⁸⁹.

Conforme Alexandre de Moraes, essa participação é meio de aplicação e de efetividade e, também, característica da eficiência administrativa proposta com a reforma, sendo essa aproximação da população de uma gestão efetiva dos serviços administrativos, “verdadeiro desmembramento do princípio da soberania popular e da democracia representativa”²⁹⁰.

Quanto ao processo de transparência da máquina administrativa, muito se avançou, sendo importante citar a Lei 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação, a qual regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas.

Com a Lei de Acesso, a publicidade passou a ser a regra e o sigilo a exceção. Dessa forma, as pessoas podem ter acesso a qualquer informação pública produzida ou custodiada pelos órgãos e entidades da Administração Pública, com exceção a que possa trazer riscos à sociedade ou ao Estado. Com a convicção de que os salários dos agentes públicos são informações de interesse público e que a transparência deve sempre prevalecer em um ambiente democrático, o art. 7º, § 3º, VI, do Decreto 7.724/2012 prevê a divulgação, de forma individualizada, de remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo outras vantagens pessoais. Transparência e acesso à informação são fundamentais num Estado Gerencial, pois permitem à população conhecer de que forma seus representantes estão gerindo os recursos públicos.

De tudo o que foi exposto, percebe-se que a reforma gerencial implementada na década de 1990 no Brasil representou uma mudança cultural na visão da coisa pública e de sua gestão, centrada no abandono da visão patrimonialista do Estado. Ademais, embora se possa discutir até que ponto já se logrou êxito nessa troca de paradigmas, é inegável que grandes transformações se operaram no Direito Administrativo brasileiro, tanto em suas bases principiológicas, quanto no rol de seus institutos.

²⁸⁹ WEBER, 1999. p. 225.

²⁹⁰ MORAES, 2004. p. 323.

5 CONCLUSÃO

Com base nas reflexões feitas nessa dissertação, é possível concluir que:

- I. Embora haja dissonância acerca do surgimento do Estado, incluindo a época, o elemento fático inafastável é que ele surge no bojo de uma evolução de complexidade de agrupamentos sociais, numa visão utilitarista focada na segurança – compreendida como vida e liberdade, instituída para a garantia da paz e, juntamente, dos direitos fundamentais.
- II. Além da finalidade que justifica a criação do Estado, o Estado moderno apresenta outras três características, quais sejam, a existência de povo, território e soberania. Na concepção contratualista do Estado, a relação autoridade-liberdade baseia-se na autovinculação dos governados.
- III. Quanto às formas de Estado, podem ser classificadas em Unitário e Federal. A forma de Estado Unitário possui uma única autoridade política na qual está concentrado o poder de decisão política, ainda que eventualmente ocorram divisões administrativas; enquanto que na forma de Estado Federal existe a divisão espacial de poder sobre o território, com a coexistência de múltiplos espaços de decisão política, que embora espalhados, se submetem a um governo central.
- IV. Como características da Federação pode-se delimitar que surja um novo Estado, perdendo essa condição aqueles que aderem à federação; a base jurídica é uma Constituição e não um tratado; não existe direito de secessão; a soberania fica restrita ao Estado Federal; as atribuições da União e das unidades federadas são fixadas na Constituição, em repartição de competências; atribuição de fontes de renda próprias a cada ente, em contrapartida às suas competências; o poder político é compartilhado entre União e unidades federadas; os cidadãos do Estado que adere à Federação adquirem a cidadania do Estado Federal, perdendo a anterior. Já a autonomia federativa possui duas características primordiais: que existam órgãos governamentais próprios e também que possuam competências exclusivas.
- V. A atribuição de competências aos entes federados implica na descentralização do poder político de tomada de decisão e de execução, e impõe aos entes a responsabilidade pela execução de algo. Dessa forma, o atingimento dos resultados almejados pelo Estado se potencializa.
- VI. As formas de Administração Estatal podem ser definidas como patrimonialista, burocrática e gerencial.
- VII. A forma patrimonialista não visa ao interesse público, é o tipo de administração que confunde o patrimônio privado com o patrimônio público. Não existe preocupação com a coisa pública, que, privatizada, é entregue a grupos favorecidos pelo governante, sendo marcada por forte nepotismo e corrupção. Os funcionários públicos do Estado Patrimonial são escolhidos pela confiança pessoal do

governante, sem levar em conta nenhum processo seletivo ou especializações dos escolhidos.

- VIII. Quanto ao modelo burocrático de administração pública, destaca-se pela criação de um serviço civil profissional e universaliza procedimentos com normas rígidas, objetivando um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional. Exige-se dos funcionários um crescente grau de especialização e de instrução, além de uma dedicação integral ao trabalho para o Estado.
- IX. O modelo gerencial de administração, também denominada de reforma gerencial ou nova administração pública, visa a atribuir ao Estado maior eficiência dos recursos, melhor atendendo à sua população, buscando promover justiça social e desenvolvimento.
- X. No Reino Unido a reforma gerencial se mostrou muito eficiente, diminuindo os gastos públicos, com ênfase para a importância da informação, deixando claras as responsabilidades das autoridades e a importância de delegar decisões ao nível mais efetivo. A publicidade passou a ser regra, deixando o serviço público mais transparente, implicando em justificção pública de ações e de escolhas e em publicização de metas e objetivos. Assim, desenvolveu-se uma nova mentalidade não só no serviço público, mas também na população, que passou a se interessar pelas coisas do governo, pela gestão pública, pela eficiência do Estado.
- XI. Na Nova Zelândia, em que os sistemas eram burocráticos e altamente centralizados, a reforma gerencial foi inserida em sua administração a partir da década de 1980, visando à melhora na qualidade dos bens e serviços do setor público, e sua relação custo/benefício. Foi necessário desmembrar departamentos ou reestruturá-los, para separar a elaboração de políticas das funções operacionais, entre outras ações visando a dividir o núcleo do setor estatal e as empresas de negócio do governo. Assim, o núcleo do setor do governo teve uma profunda mudança de enfoque, adotando uma política baseada em resultados. Houve mudança também quanto à forma de vínculo de emprego com o Estado, eliminando o caráter vitalício, e considerando o desempenho para os sistemas de remuneração, que até então não era considerado. Já às empresas de negócio do governo, tentou-se dar maior proximidade possível com o setor privado, com eficiência, lucros, responsabilidade social, em livre competição num mercado aberto. Tendo em vista as decisões políticas, o sistema apresentou falhas. Dessa forma, passou-se a um programa de privatização dessas empresas estatais e de outros ativos do governo. A reforma foi pautada ainda pela aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual trazia maior confiança a contribuintes e investidores.
- XII. Tais países buscaram a eficiência, enquanto a busca de melhores resultados com menores custos, do maior e melhor resultado possível, não se vinculando, pois, exclusivamente a uma política de governo.

- XIII. Para atingimento dos fins do Estado para com o seu povo, seus constituintes, é necessário verificar as necessidades preponderantes do povo, sendo atendidas conforme os meios disponíveis em cada Estado, ou seja, de acordo com as possibilidades. Tal análise, do ponto de vista econômico, trata-se de satisfazer as necessidades humanas (que são ilimitadas), valendo-se de recursos limitados, a chamada Lei da Escassez.
- XIV. Assim, mostra-se imprescindível uma forma de administrar que alie valores sólidos e coletivamente reconhecidos com uma apurada técnica de maximização de resultados – melhor resultado com menor custo, ou seja, o Estado necessita de uma administração eficiente, buscando instrumentos de gestão que maximizem resultados.
- XV. Para uma análise profunda no Brasil, é necessário conhecer as peculiaridades da formação do Estado brasileiro, destacando o caráter exploratório da colonização portuguesa que se deu no Brasil, com a extração de riquezas brasileiras em prol de Portugal.
- XVI. Na época do descobrimento, Portugal contava com a figura de um rei, que detinha grande poder, sendo o senhor da guerra e das terras, possuindo agentes cobrindo o país, controlando-o e dirigindo-o. A administração do vasto patrimônio real era feita com absoluta confusão entre o público e o privado, entre o que era feito para o povo ou apenas à família real.
- XVII. Em Portugal, vigia a forma de um estado patrimonialista, com a submissão de todos, inclusive da nobreza e do clero, ao soberano, o qual era senhor de todas as pessoas e bens, explorando para benefício próprio, desconhecendo o interesse público. Pode-se dizer que Portugal foi caracterizado como um precoce Estado Moderno, soberano, organizado, centralizado e concentrando o poder no príncipe. Tendo um capitalismo de Estado politicamente organizado, com uma burguesia submissa, plenamente dirigido pelo rei, transformou o reino numa grande empresa comercial. Isso tudo, além da localização geográfica, levou Portugal a ter grande destaque nas navegações ultramarinas.
- XVIII. As viagens às novas terras descobertas eram acessíveis a particulares, desde que assegurassem os interesses reais. A preocupação das ações reais eram, em última análise, conseguir o maior lucro em menor tempo, negociando com o mercado externo, sem uma preocupação a longo ou médio prazo. E foi esse contexto exploratório que foi implementado e consolidado no Brasil.
- XIX. Assim, o Estado era uma grande empresa administrada pelo rei em seu interesse, não se limitando à administração do vasto território real, expandindo-se a atividades industriais e ao comércio com os novos mercados da navegação oceânica, exigindo um corpo administrativo cada vez maior, mas sempre submisso e fiel ao rei, uma comunidade que constituiu o estamento.
- XX. O estamento, que tem por inerente o privilégio, o destacamento na vida social, ocorre naturalmente nas sociedades feudais e patrimoniais. Os integrantes deste estamento, gravitando em torno do rei, passam a apropriar-se das oportunidades e dos

cargos públicos, maximizando a desigualdade social de que necessitam e à qual aspiram. Característica do estamento é que o Estado seja governado por uma minoria, nos interesses dessa minoria, sem preocupação com o interesse público ou bem comum. A atuação do estamento é no interesse de sua perpetuação, da manutenção do poder e de suas regalias, desenvolvendo uma grande capacidade de resiliência, uma capacidade de adaptar-se, moldando os fatores externos aos seus interesses. Esse foi o ponto crucial que permitiu a compatibilização do capitalismo moderno à tradicional estrutura patrimônio-estamental, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras e monopolistas.

- XXI. Assim, o patrimonialismo não sucumbe ao capitalismo, apenas o mitiga, valendo-se de seus avanços técnicos, de seus métodos de produção, de suas organizações empresariais, máquinas, mas não permitindo que sua essência, focada na iniciativa privada e na livre concorrência, consiga instalar-se. Nem com a saída da monarquia enfraqueceu-se tal estrutura, que não mais atuava através da figura do rei, mas passou a atuar diretamente através do Estado, na busca de seus interesses.
- XXII. Dessa forma, não se desenvolve em terras brasileiras uma verdadeira burocracia (como corpo profissional e racional de administração), mas prevalece esse estamento político que governa acima das classes e da sociedade.
- XXIII. Essa organização estamental acaba por moldar o perfil do chefe de Estado que se vincula à imagem do bom príncipe, do pai do povo, sendo ele o responsável por cuidar do povo (ainda que simbolicamente). Estabelece-se um contexto paternalista em que o povo quer que o Estado cuide dele, proveja suas necessidades, numa relação parasitária, enquanto que o Estado, no interesse de quem o controla, pretende manter o povo nessa condição de subjugação e dependência material, política e cultural, eternizando a dominação sobre ele. Mais uma vez, o estamento usa o aparato estatal como instrumento de dominação e como fonte de riqueza pessoal, perpetuando o seu poder político. Tampouco o processo de identificação da sociedade brasileira em classes desestabiliza o estamento, que permanece acima delas e com elas se alia conforme a sua conveniência.
- XXIV. Assim, embora o Brasil, a partir de 1930, tenha-se dedicado à industrialização, isso se deu ainda sob base patrimonialista, de privilégios e de clientelismos. A maleabilidade ou resiliência do antigo estado patrimônio-estamental impediu que a reforma burocrática iniciada pudesse trazer efetivos caracteres de impessoalidade, objetividade e proteção da coisa pública. Eliminar esse legado patrimônio-estamental de Estado era uma exigência para o estado brasileiro, pois a reforma burocrática não se mostrou eficiente.
- XXV. Um novo modelo de Estado mostrava-se necessário, reorganizado, com métodos de gestão capazes de satisfazer às demandas crescentes da sociedade. Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, em 1994, a corrente de pensamento que propugnava a implementação da reforma gerencial no Brasil teve a oportunidade de iniciá-la, alicerçada nos objetivos de facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos

estados e nos municípios e, a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos.

- XXVI. Partindo do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, a administração gerencial teve embasamento na descentralização, na delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, do rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato. Quanto ao processo de descentralização, a proposta da reforma previa uma nova classificação em quatro setores, quais sejam, o núcleo estratégico do Estado, as atividades exclusivas do Estado, os serviços não-exclusivos ou competitivos e a produção de bens e de serviços para o mercado.
- XXVII. No núcleo estratégico do Estado, por ser mais importante a qualidade/correção da decisão e a efetividade de seu cumprimento, o que melhor se alcançaria seria o sistema burocrático. Já nos demais setores, visando a satisfazer a necessidade de um grande número de cidadãos simultaneamente, envolvendo grande número de servidores, sendo imperiosa a otimização de resultados, a administração focada na eficiência, a adequada seria a administração gerencial.
- XXVIII. Ainda, a proposta da reforma apresentava diferentes formas de a propriedade ocorrer em cada um dos setores por ela traçados para a atividade estatal. No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, necessariamente, a propriedade deveria ser estatal. Já, na produção de bens e de serviços para o mercado, a propriedade privada foi adotada como regra. Para o setor não-exclusivo ou competitivo, propôs-se um tipo diferente de propriedade, a pública não-estatal.
- XXIX. A reforma gerencial trouxe ainda três instituições organizacionais, as agências reguladoras, agências executivas (integram ao Estado) e organizações sociais (integram o setor público não-estatal). As atividades exclusivas do Estado seriam transportadas para as agências, que realizam principalmente trabalhos de certificação e de fiscalização, com autonomia administrativa, com as agências executivas. Essas diferenciavam-se das reguladoras pelo fato de que as últimas definem o preço como se mercado houvesse. Já as organizações sociais, entendidas como entidades sem fins lucrativos, públicas não-estatais, atuavam no setor das atividades não-exclusivas do Estado.
- XXX. O objetivo com tais medidas não é o de privatização de tais atividades, mas de conferir maior eficiência, com a concessão de maior autonomia e flexibilidade ao gestor. Enquanto que a administração burocrática concentra-se no processo, a gerencial foca o resultado, dando maior liberdade de escolha na condução do processo, mas responsabilizando mais severamente pelo resultado. Assim, o instrumento por excelência no novo modelo para esse controle é o contrato de gestão, a ser firmado pelo núcleo estratégico com as agências e organizações sociais. São medidas e institutos que, embora visem à descentralização administrativa, permitem que o Estado continue possuindo o controle.

- XXXI. Desde as decisões aparentemente técnicas sobre os institutos da reforma até mesmo as opções políticas de base da reforma (geralmente identificadas como neoliberais), a reforma gerencial sempre foi alvo de severas críticas, sendo a reação inicial à reforma de hostilidade, descrença e perplexidade.
- XXXII. Dentre as medidas implementadas pela reforma, tem-se o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, realizada em 1995, que publicizou os princípios e as diretrizes da reforma, inclusive definindo as instituições ou institutos jurídicos a serem criados e seus objetivos, as estratégias e os projetos.
- XXXIII. Em fevereiro de 1995, foi aprovada a Lei 8.987/95 que dispôs sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, a qual deixou claro o seu enquadramento aos novos princípios gerenciais quando dispôs que as concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários. Também foi aprovado um pacote de quatro emendas constitucionais, de número 5 a 8, que, em comum, tinham a restrição de que os temas por elas alterados não poderiam ser regulados por medida provisória, o que trouxe certa garantia de estabilidade aos termos da lei de concessões antes abordada. Ainda teve a EC 9/95, possibilitando à União contratar com a iniciativa privada referente ao petróleo, dentre outras disposições. Foram também editadas as Medidas Provisórias 1.524/96 (convertida na Lei 9.632/98) que tratava acerca da extinção de cargos do serviço público, e a 1.530/96 (convertida na Lei 9.468/97), que criou o Programa de Desligamento Voluntário. No ano de 1997 foi aprovada a EC 16, que possibilitou a reeleição dos chefes do Poder Executivo. Outrossim, ao longo desse período, foram criadas várias agências reguladoras. Também foram criadas as agências executivas, através do Decreto n. 2.487/98, e legislações importantes quanto às organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público (Leis n. 9.637/98 e Lei n. 9.790/99). Esse era o cenário de transformações, infraconstitucionais e constitucionais em meio ao qual era construída aquela que viria a ser a EC 19/98, marco da reforma gerencial.
- XXXIV. A respeito da Emenda Constitucional 19/1998, o primeiro ponto que merece destaque foi a inclusão expressa do princípio da eficiência no caput do art. 37 da CF/88, como princípio constitucional da administração pública. O princípio da eficiência está intimamente ligado ao princípio da razoabilidade e da moralidade, possuindo como características o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, à imparcialidade, à neutralidade, à transparência, à participação e à aproximação dos serviços públicos da população, à eficácia, à desburocratização, e à busca da qualidade. Numa ideia geral, a eficiência orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. A eficiência administrativa no setor público liga-se à organização racional, buscando a maximização de resultados que beneficiem o maior número possível de pessoas.
- XXXV. Ainda, a EC 19/98 trouxe um importante instrumento jurídico ao acrescentar o §8º no artigo 37 da CRFB, prevendo a possibilidade de o Poder Público firmar um

contrato de gestão com órgãos e entidades da administração direta e indireta, ampliando sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira, mediante contrato. Os contratos de gestão devem prover os recursos de pessoal, materiais e financeiros com os quais poderão contar as agências ou organizações sociais, e definirão claramente as metas e os respectivos indicadores de desempenho, os resultados a serem alcançados etc. Assim, os contratos de gestão são de grande relevância e, para que cumpram sua função, devem ser claros e específicos quanto aos seus termos.

- XXXVI. Não se pode desconsiderar acerca das críticas direcionadas aos contratos de gestão, seja pelo entendimento de que as partes envolvidas estariam representando o mesmo interesse, seja por não possuírem capacidade, competência e personalidade jurídica para realizá-los, tendo em vista acreditarem que a competência é dos entes federativos, e até mesmo pela facilidade de negociação e de direcionamento das verbas públicas, sem a burocratização (e maior segurança) de outras formas de contratar com o Estado.
- XXXVII. A EC 19/98 criou a possibilidade de que cargos, empregos e funções públicas possam ser ocupados por estrangeiros, na forma da lei. Ainda, alterou-se o sistema remuneratório dos servidores, de modo que, ao lado da retribuição por remuneração ou vencimentos já existentes, criou-se o pagamento por subsídio, com o intuito de evitar incorporações de vantagens, tendo pagamento de parcela única. Também foram modificadas as regras relativas à estabilidade dos servidores públicos, passando de dois para três anos o prazo para obtenção de estabilidade, e criando a necessidade de aprovação de desempenho por comissão específica para esse fim. Como medida de maximização da eficiência em relação aos servidores, foi incluída a previsão de que União, Estados e Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores, sendo a participação um requisito para a promoção da carreira.
- XXXVIII. Também foi possibilitado, pela referida Emenda, pelo artigo 241 da CRFB/88, a criação de consórcios públicos e de convênios de cooperação entre eles, atribuindo mecanismos aos entes da federação para que possam agir com maior eficiência.
- XXXIX. Visando à ampliação da participação democrática do cidadão na Administração Pública, foi dada nova redação ao §3º do art. 37 da CRFB/88, em que dispõe que a participação popular não se dará mais apenas por reclamações, mas também mediante o acesso à informação, sendo essa aproximação da população de uma gestão efetiva dos serviços administrativos uma característica da eficiência administrativa proposta com a reforma.
- XL. Com a reforma gerencial implementada a partir da década de 1990, o Direito Administrativo brasileiro sofreu profundas alterações, significativas de tal modo que previu vários mecanismos de busca da eficiência estatal, com ênfase no acréscimo da base principiológica do Direito Administrativo, acrescentando o princípio da eficiência como princípio constitucional, e ainda, com a criação dos institutos antes citados.

- XLII. Por fim, há de se considerar que nenhuma das formas de administração adotadas no Brasil se manteve incólume, integral em sua essência. Antes, foram mitigadas, especialmente afetadas por resquícios do patrimonialismo (mostrando-se muitas vezes na forma de clientelismo), que sempre se manteve. Apesar disso, e ainda que, como dito, se possa assumir que a reforma gerencial, até o momento, não atingiu pleno êxito na troca de paradigmas que propôs, ficou extenuado de dúvidas que muitas consideráveis e importantes transformações se operaram no Direito Administrativo brasileiro em prol da excelência e da eficiência estatais.
- XLIII. De fato, mesmo em se desconsiderando (a fim de evitar adentrar-se no debate acerca do viés político dessas escolhas) quais as atividades que especificamente devem ser repassadas à iniciativa privada ou ao terceiro setor, certo é que uma redistribuição das atividades de Estado, um repensar de sua relação direta com a sociedade e os cidadãos, fazia-se necessária. Nesse contexto, as novas figuras trazidas pela reforma, as agências e as organizações, propiciam formas de maximizar a ação do Estado no que lhe é fundamental e, noutra ponta, aproximar a sociedade civil e os cidadãos da gestão da coisa pública, auxiliando no próprio desenvolvimento de uma cultura, tanto pelos cidadãos quanto pelos governantes, de efetivo respeito à coisa pública e de separação desta dos interesses privados.
- XLIV. De ressaltar que, como mais de uma vez referido, a reforma gerencial operada no Brasil é não só um momento de criação de institutos, mas, sim, um processo de modificação cultural, um lento mas necessário caminhar no abandono de uma histórica concepção de exploração do Estado, da coisa pública, por um número reduzido de particulares. Com essa compreensão, percebe-se o porquê de boa parte das resistências opostas (que não se limitam às objeções, técnicas ou filosóficas, válidas e bem-intencionadas), e as deturpações que alguns dos novos institutos acabam sofrendo, como no caso do teto e dos subsídios, ambos desrespeitados, em essência, pela manutenção e pela inclusão de privilégios a determinados servidores públicos, que resultam no extrapolamento do teto e na inclusão incoerente de parcelas ao subsídio.
- XLV. Mas, uma vez que se adote essa postura de ver o fenômeno em análise como um processo histórico, dinâmico e em desenvolvimento, mostra-se inegável que trouxe valiosas mudanças institucionais, principiológicas e culturais ao Direito Administrativo, à sociedade e ao Estado brasileiros.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BORGES, Pedro Célio Alves. Estado autoritário no Brasil. In: COSTA, Silvio (Org.). **Concepções e formação do estado brasileiro**. São Paulo: A. Garibaldi, 1999.

BRAGA, Douglas Gerson. **Conflitos, Eficiência e Democracia na Gestão Pública**. Coordenador de Pesquisa David Braga Junior. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 2015.

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

_____. **Decreto n. 2.487, de 2 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de autarquias e fundações como Agências Executivas, estabelece critérios e procedimentos para a elaboração, acompanhamento e avaliação dos contratos de gestão e dos planos estratégicos de reestruturação e de desenvolvimento institucional das entidades qualificadas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2487.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do **caput** do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em: 2105.

_____. **Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá

outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Lei n. 10.233, de 5 de junho de 2001.** Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Lei n. 10.454, de 13 de maio de 2002.** Dispõe sobre remissão da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica - CONDECINE, de que trata a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10454.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Lei n. 11.182, de 27 de setembro de 2005.** Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Lei n. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>.

_____. **Lei n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996.** Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9427cons.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Lei n. 9.468, de 10 de julho de 1997.** Institui o Programa de Desligamento Voluntário de servidores civis do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/LEIS/L9468.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Lei n. 9.472, de 16 de julho de 1997.** Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Lei n. 9.632, de 7 de maio de 1998.** Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9632.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9637.htm >. Acesso em: 2015.

_____. **Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9649cons.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9790.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Lei n. 9.961, de 28 de janeiro de 2000.** Cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9961.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Lei n. 9.984, de 17 de julho de 2000.** Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Medida Provisória n. 1.542, de 13 de fevereiro de 1997.** Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1542-19.htm>. Acesso em: 2015.

_____. **Medida Provisória n. 1.530, de 12 de junho de 1997.** Institui o Programa de Desligamento Voluntário de servidores civis do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/MPV/Antigas/1530-7.htm>. Acesso em: 2015.

_____. Presidente Fernando Henrique Cardoso. **Mensagem ao Congresso Nacional, abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 50ª Legislatura**. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/mensagens-presidenciais-1/1995/view>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. v. 34. n. 4. Rio de Janeiro. Jul/Ago 2000.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006a.

_____. Do estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy e WILHEIM, Jorge (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006b.

_____. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**. v. 42. n. 2. p. 391-410. Rio de Janeiro: FGV. Mar/Abr 2008.

_____. Os primeiros passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995. In: D'INCAO, Maria Angela; MARTINS, Hermínio (Orgs.). **Democracia, Crise e Reforma: Estudos sobre a era Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**. v. 50. n. 4. p. 5-30. Brasília. Out/Dez 1999.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CELLA, José Renato Gaziero. Representação política, democracia eletrônica e legislação eleitoral brasileira. In: MEZAAROBÁ, Orides; GALINDO, Fernando (Org.). **Democracia Eletrônica**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010. Disponível em: <http://www.cella.com.br/conteudo/conteudo_85.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2015.

CORRALO, Giovani da Silva. **Município: autonomia na Federação Brasileira**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. O federalismo e o modelo brasileiro de distribuição territorial do poder. **Revista de Direito Educacional**, vol. 4, ano 2, jul./dez. 2011.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais**. Tradução de Alexandre Salim e outros. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

_____. **Garantismo: uma discussão sobre direito e democracia**. Tradução Alexander Araujo de Souza. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

FLEURY, Sonia. Reforma administrativa: uma visão crítica. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 299-309. Rio de Janeiro, jul./ago. 1997.

FRANCO SOBRINHO, Manuel de Oliveira. **O controle da moralidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 1974.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político**. Barueri, SP: Manole, 2003.

_____. **O jardim e a praça para além do bem e do mal: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social**. 2009. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/19053/TESE_Emerson_Gabardo_Correতা.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10 set. 2015.

GARCIA, Maria. O Município, cidade de habitação organização municipal e o federalismo no Brasil: o princípio de subsidiariedade. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. vol. 19, n. 77, p. 349-365, out. 2011.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2002.

GUIMARÃES, Tatiana Cordeiro. **O Consórcio Público como Instrumento de Fortalecimento do Federalismo Brasileiro: Marco Legal, Vantagens e Condições de Formação**. 2010. 100 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

HACHEM, Daniel Wunder. A concepção de gestão pública norte-americana e sua (in)compatibilidade com a realidade socioeconômica dos estados latinoamericanos em desenvolvimento. **Revista do Direito Unisc**, Santa Cruz, n. 41, nov-dez, 2013. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/4115/3011>>. Acesso em: 08 mar. 2014.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Tradução Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Escolas de Governo**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-superior/escolas-de-governo>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

JENKINS, Kate. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENEZES, Anderson de. **Teoria Geral do Estado**. Atualização por José Lindoso. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

METCALFE, Les; RICHARDS, Sue. **La modernización de la gestión pública**. Madrid: Inap, 1989.

MONTEIRO FILHO, André Franco et al. **Manual de Economia**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NOHARA, Irene Patrícia. Balanço da Reforma Administrativa: Redefinição do diálogo entre direito e gestão. In: NOHARA, Irene Patrícia (coord.). **Gestão Pública dos Entes Federativos: Desafios Jurídicos e de Inovação e Desenvolvimento**. São Paulo, SP: Clássica, 2013.

_____. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo, SP: Atlas, 2012.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 45, n. 1, jan./mar. 2005.

PRATS, Joan. Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

REDE DE ESCOLAS – REDE NACIONAL DE ESCOLAS DE GOVERNO. **Instituições Estaduais e Municipais**. Disponível em: <<http://redeescolas.enap.gov.br/instituicoes-estaduais-e-municipais/#1446831235952-8aa8c59e-26fb>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

RICHARDSON, Ruth. As reformas no setor público da Nova Zelândia. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RICUPERO, Bernardo. Caio Prado Júnior e o lugar do Brasil no mundo. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (Org.). **Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível Nº 70065585101**, Oitava Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Moreira Lins Pastl, Julgado em 20/08/2015. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

ROBL FILHO, Ilton Norberto; MADALENA, Luis Henrique Braga. Discricionariedade administrativa no Estado Democrático de Direito: algumas notas a partir das teorias do Estado e da Constituição. **Revista Jurídica CCJ/FURB**, Blumenau, v. 19, n. 38, p. 147-160, jan./abr. 2015.

SAES, Décio. Uma interpretação marxista da evolução do estado no Brasil. In: COSTA, Silvio (Org.). **Concepções e formação do estado brasileiro**. São Paulo: A. Garibaldi, 1999.

SANTOS, Nivaldo dos; COSTA, Sílvio. Positivismo e República. In: COSTA, Silvio (Org.). **Concepções e formação do estado brasileiro**. São Paulo: A. Garibaldi, 1999.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOUZA, Jessé. Max Weber, patrimonialismo e a singularidade cultural brasileira. In: COSTA, Silvio (Org.). **Concepções e formação do estado brasileiro**. São Paulo: A. Garibaldi, 1999.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1923**. Rel. Ministro Eros Grau. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo474.htm#transcricao1>>. Acesso em: 2015.

TOLEDO, Caio Navarro de. Estado nacional e desenvolvimento capitalista no Brasil. In: COSTA, Silvio (Org.). **Concepções e formação do estado brasileiro**. São Paulo: A. Garibaldi, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck. Raymundo Faoro e a difícil busca do moderno no país da modernização. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (Org.). **Um enigma chamado Brasil: 29 intérpretes e um país**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

VISENTINI, Georgine Simões. **Reforma do estado no Brasil (1995-1998)**: o plano diretor da reforma do aparelho do estado brasileiro. Porto Alegre, RS, 2006. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/8330>>. Acesso em: 22 dez. 2015.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. vol. 2.