

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO – UPF
VICE-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO – PPG Direito
CURSO DE MESTRADO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO

PROJETO DE DISSERTAÇÃO

Título Provisório

DO PANORAMA DE CRISE NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO AO DIREITO À UMA BOA ADMINISTRAÇÃO: É POSSÍVEL MODIFICAR A CULTURA GERENCIAL NO BRASIL?

JANDER ROCHA DA SILVA

Projeto de Dissertação submetido à Universidade de
Passo Fundo – UPF, para o Curso de Mestrado em
Direito.

Orientador: Professor Doutor Felipe Chiarello

Passo Fundo, RS, março de 2021

SUMÁRIO

1 IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO	4
1.1 Título Provisório	4
1.2 Autor.....	4
1.3 Orientador	4
1.4 Especificação do Produto Final preterido.....	4
1.5 Linha de Pesquisa.....	4
1.6 Área de Concentração	4
1.7 Duração.....	4
1.8 Instituição Envolvida.....	4
1.9 Instituição Financiadora	5
2 OBJETO	5
2.1 Tema	5
2.2 Delimitação do Tema e Justificativa	5
2.3 Formulação do Problema	7
2.4 Hipótese (s).....	7
2.5 Variáveis	10
2.6 Categorias básicas.....	10
3 OBJETIVOS	14
3.1 Objetivo Institucional	14
3.2 Objetivos Investigatórios	14
3.2.1 Geral	14
3.2.2 Específicos.....	14
4 METODOLOGIA.....	15
4.1 Caracterização Básica	15
4.2 Estrutura Básica do Relatório Final	16
5 CRONOGRAMA DA PESQUISA	18

6 PREVISÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA.....	19
7 REFERÊNCIAS.....	20
7.1 Referências das Fontes citadas neste Projeto	20
7.2 Referências das Fontes a pesquisar	22

1 IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO

1.1 Título Provisório

Do panorama de crise no Setor Público brasileiro ao Direito à uma boa administração: é possível modificar a cultura gerencial no Brasil?

1.2 Autor

Jander Rocha da Silva

Endereço: Travessa Leila Diniz, 354, Petrópolis, Passo Fundo – RS, CEP 99050-400

Celular: (54) 9 9994-7424

E-mail: 154594@upf.br

1.3 Orientador

Professor Doutor Felipe Chiarello

1.4 Especificação do Produto Final preterido

Dissertação de Mestrado em Direito

1.5 Linha de Pesquisa

Jurisdição Constitucional e Democracia

1.6 Área de Concentração

Novos paradigmas do Direito

1.7 Duração

Início: maio de 2020

Término: novembro 2021

1.8 Instituição Envolvida

Universidade de Passo Fundo

1.9 Instituição Financiadora

Nihil

2 OBJETO

2.1 Tema

O presente projeto de Dissertação de Mestrado possui como tema central discutir a crise, o planejamento e a cultura gerencial na Administração Pública brasileira, tida por muitos como uma cultura de imprevisão e com fortes resquícios de um viés de administração patrimonialista. Nesse aspecto, se discutirá alternativas com vistas a modificar este padrão cultural de gerenciamento sobre a coisa pública para efetivar o chamado Direito à uma boa administração, bem como avaliar experiências aplicadas na prática pelos gestores públicos como a Emenda nº 35 à Lei Orgânica do Município de Passo Fundo que instituiu a necessidade de elaboração de um Programa de Metas.

2.2 Delimitação do Tema e Justificativa

Nos últimos anos a Administração Pública vem sendo pautada por inúmeras crises, sejam elas no campo administrativo, econômico, social e político. Fato este, que tem contribuído de forma direta para a evolução da chamada crise de efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais, cuja um dos principais problemas se encontra na dificuldade do Ente Público de buscar a efetivação destes direitos através da elaboração de Políticas Públicas, fazendo assim com que em muitas das vezes a sociedade fique sem respostas diante de determinadas demandas.

Além da crise, é preciso também recordar as questões históricas envolvendo a gestão pública no Brasil, como por exemplo, os resquícios de um viés gerencial que remetem a uma administração patrimonialista e burocrática, bem como a uma gerência marcada pela irresponsabilidade, falta de planejamento e visão estratégica em suas ações. Por outro lado, além deste contexto, é possível evidenciar que, através da Constituição Federal de 1988 se estabeleceu a necessidade da elaboração

de um Plano Plurianual (PPA) pelo governo entrante bem como também os avanços significativos obtidos com a Reforma do Aparelho do Estado que introduziu assim conceitos gerenciais sobre a gestão da coisa pública. Todavia, passado esse período, ainda há um longo caminho a ser percorrido para modificar a cultura gerencial no Brasil, sobretudo em âmbito municipal, sendo este o Ente mais próximo do cidadão e o que menos é prestigiado em matéria de recursos na divisão do bolo tributário, se levarmos em consideração o atual federalismo fiscal.

Por outra via, a presente pesquisa além de ter como ênfase discutir a cultura de planejamento e gerencial no Brasil, possui como proposta a apresentação de ações que visam combater a má gestão, a inércia e a falta de planejamento na seara interna e externa da Administração Pública. Nessa esteira, cita-se como alternativa de controle interno e social da administração o chamado “Programa de Metas” institucionalizado pelo Município de Passo Fundo através da emenda nº 35 à Lei Orgânica, programa este que será analisado ao longo do trabalho. Dentro desta mesma perspectiva, será feita a defesa de uma Administração Pública com padrões gerenciais, dando ênfase no Princípio da Eficiência e nos padrões de boa governança com vistas a efetivar Direitos Fundamentais Sociais através de políticas públicas e atuar na prestação de serviços públicos de ponta.

Será feita também a defesa do controle social sobre a Administração Pública amparado pelos Princípios da participação e da cidadania, como forma de modificar a cultura gerencial no Brasil. Controle social este que pode partir tanto das iniciativas do Poder Público como da sociedade e os seus desafios a serem enfrentados.

De outra banda, tal falta de planejamento pode ser evidenciada também em muitos casos na ausência de um rumo a ser seguido pela própria administração, ou seja, o caminho em que o Ente Público percorrerá para fazer frente às demandas da comunidade, sejam em matérias de obras públicas, bem como também em ações que visam elaborar políticas em diferentes áreas como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Com vistas assim, a efetivar os Direitos Fundamentais Sociais positivados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

Ademais, demonstra-se que a presente temática está inserida na linha de pesquisa “Jurisdição Constitucional e Democracia”, pelo fato de abordar os diferentes paradigmas do Estado Constitucional contemporâneo, que por ora, vivencia uma crise sob os mais diferentes aspectos. Ainda assim, tal temática está ligada ao papel do Estado na consecução de políticas públicas sob uma nova perspectiva de cultura gerencial e de planejamento sobre a Administração Pública, com vistas assim a efetivar uma gestão eficiente para dar respostas à sociedade e elaborar políticas públicas.

Nesse sentido, é possível modificarmos a cultura gerencial do setor público no Brasil para assim apostarmos em uma Administração Pública planejada, eficiente e que efetive o Direito à uma boa administração?

2.3 Formulação do Problema

Tomando como base as considerações narradas na justificativa, o problema a ser pesquisado e aprofundado versa sobre: é possível modificarmos a cultura gerencial do setor público no Brasil para assim apostarmos em uma Administração Pública planejada, eficiente e que efetive o Direito à uma boa administração?

2.4 Hipótese (s)

Na tentativa de encontrar soluções para tal problemática, é possível elencar como possíveis hipóteses:

O gerencialismo ou Administração Pública Gerencial teve sua origem “a partir do final da segunda grande guerra no século XX, as nações tiveram de se mobilizar para recuperar suas economias e modernizar indústrias a fim de alcançar um novo patamar de bem estar social” (CAMPELO, 2010, p.16).

Porém no Brasil, “a reforma administrativa realizada a partir de 1990 tem sua motivação na agenda econômica, caracterizada pela crise financeira do Estado, com influência da vertente gerencial inglesa e com premissas gerencialistas do modelo

americano” (OLIVEIRA; SILVA; BRUNI, 2012, p.02). No entanto, “através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, procurou-se definir as instituições e estabelecer as diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial no país” (BRESSER PEREIRA, 2008, p.98).

Para consolidação, a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 modificou “o regime e as normas da Administração Pública, dos seus servidores e agentes políticos, além de ampliar o controle de despesas e das finanças públicas” (ABRAHAM, 2017, p.13). Seguramente, “os princípios norteadores do gerencialismo baseiam-se nos seguintes fatores: interesse público, responsabilidade (*accountability*), descentralização, participação social (capital social), transparência, honestidade, liderança e eficiência” (CAMPELO, 2010, p.19).

Na tentativa de buscar a efetivação dos Direitos Sociais, apresenta-se como necessária a gestão pública pautada na responsabilidade fiscal, sendo um instrumento de fortalecimento dos valores do Estado Democrático de Direito à medida que passa a beneficiar toda a sociedade. Observa-se que bem aplicada e devidamente observada pelo gestor público, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) pode realizar mudanças positivas para a sociedade, garantindo a justa arrecadação e a correta aplicação dos recursos, para reduzir as desigualdades sociais, extirpar a miséria da realidade brasileira e alavancar o desenvolvimento da economia nacional. Outro ponto a ser destacado é a necessidade do surgimento de uma nova cultura na gestão pública, baseada na responsabilidade e no bom uso dos recursos públicos (ABRAHAM, 2017).

Para consolidação da Administração Pública Gerencial no Brasil e o combate a má gestão, é necessário destacar iniciativas positivas por parte dos gestores públicos, sobretudo a nível municipal, com o exemplo do Município de Passo Fundo em que destacou-se por iniciativa do próprio Poder Executivo encaminhar a Câmara de Vereadores uma Proposta de Emenda à Lei Orgânica Municipal estabelecendo ao Prefeito eleito, a obrigatoriedade de apresentar no prazo dos 100 (cem) primeiros dias de mandato, um Programa de metas, contendo as prioridades da gestão que se inicia, estabelecendo assim ações estratégicas, indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, observando as diretrizes que nortearam as suas promessas de campanha no período eleitoral, com respaldo obviamente nas leis orçamentárias do município. Para isso, foi aprovado por unanimidade na Câmara de Vereadores em dois turnos a Emenda nº 35 à Lei

Orgânica do Município de Passo Fundo, institucionalizando o chamado Programa de Metas na Administração Municipal.

Outra iniciativa inovadora para aplicação de uma gestão mais eficiente foi o chamado “Acordo de Resultados” elaborado pela gestão 2015-2018 em que internamente o próprio Governo do Estado do Rio Grande do Sul através de suas Secretarias de Estado e demais órgão componentes, acordaram projetos prioritários para serem executados pelo governo do Estado em determinado período de tempo, bem como também, o planejamento de indicadores de desempenho, ações e eficiência da gestão. Nessa esteira, tal planejamento priorizava as demandas da sociedade com o objetivo de construir uma gestão mais eficiente na aplicação de recursos, mais ágil e menos burocrática, que, de forma transparente, dialogue com a população e entregue serviços de qualidade.

Como isso, “as atividades públicas têm características específicas, pois visam produzir resultados e valores essenciais a população, o apoio ao desenvolvimento dos dirigentes públicos requer conteúdos e metodologias específicas” (ÁVILA, 2014, p.05). Sendo assim, o que “requer também um alinhamento de ações entre as esferas administrativas (federal, estadual e municipal) e as instituições de capacitação de políticas para a melhoria da gestão governamental” (ÁVILA, 2014, p.05).

Em se tratando da Constituição Federal de 1988, portanto, anterior a reforma gerencial iniciada na década de 1990, os mecanismos de participação social acabaram sendo respaldados pelo constituinte como um fundamento do Estado democrático de Direito. Nesse aspecto, é possível elencar os mecanismos de participação dispostos na Constituição Federal em relação ao planejamento e execução das ações do governo que visam possibilitar a participação popular. Para isso, é possível elencar que, “dentre as muitas novas incorporações conceituais oriundas do aspecto democrático do Estado” (SERRA, 2011), sendo estas introduzidas pela Constituição de 1988, está nos mecanismos de cidadania ativa que possibilitam a participação popular dentro do chamado Sistema de Controle da Administração Pública (SCAP).

O presente controle social exercido pela sociedade, bem como aliado à questão da responsabilização pessoal do gestor e das avaliações de cumprimento de metas e dos resultados alcançados “parece ter por fim, além da busca pela eficiência, a

compensação dos controles formais perdidos, mais especificamente, o controle baseado na observância das regras instituídas” (SERRA, 2011).

É por essa via que, a democracia tradicionalmente praticada, como exclusivamente representativa têm chegado a um patamar de crise, mostrando-se insuficiente nos mais diversos patamares e entes federados como instrumento de legitimação de condutas públicas. O que por outro lado estimula cada vez mais o exercício de outras formas de participação política, que se ampliam e confluem no conceito de democracia participativa (MOREIRA NETO, 2014).

Corroborando com a tese, “a Emenda nº 19/98 juntamente com a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, introduziram um novo modelo administrativo de gestão: a administração gerencial” (ÁVILA, 2014, p.14). No entanto, é preciso analisar que a reforma gerencial tem aproximado o modelo de gestão pública ao modelo de Governança Corporativa aplicados nas organizações privadas, observa-se uma mudança cultural no cenário nacional, quanto à transparência, a responsabilização e prestação de contas” (ÁVILA, 2014, p.14).

2.5 Variáveis

Direitos Sociais;

Administração Pública Gerencial;

Administração Pública Burocrática;

Administração Pública Patrimonialista;

Planejamento;

Controle social;

Boa Governança;

Cultura de Gestão;

Políticas Públicas.

2.6 Categorias básicas

Direitos Sociais: São considerados Direitos de segunda geração que tiveram seu surgimento e desenvolvimento ao longo do século XX, “por influência da Revolução Russa, da Constituição Mexicana de 1917 e da Constituição de Weimar de 1919, legitimando assim o Estado Social, Estado de bem-estar social, Welfare State ou Estado da providência” (FERREIRA FILHO, 2012, p.59). Já para Flávia Piovesan, analisando o contexto constitucional nacional, a Constituição de 1988 “redefiniu o Estado brasileiro, bem como os direitos fundamentais, sendo projetada a instituição de um Estado democrático com o objetivo de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça social” (PIOVESAN, 1988, p.206). Analisando o texto da Constituição Federal de 1988 é facilmente perceptível que o art. 6º sedia os direitos sociais básicos, inserindo-se num contexto mais amplo no plano constitucional, nessa esteira, “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, Constituição Federal, 1988).

Políticas Públicas: Jordana Viana Payão caracteriza uma política pública como “ações”, “programas” ou “atividades” públicas, que evidenciam o comprometimento do Estado, em todas suas facetas, se voltado assim para a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Carta Constitucional. Tais políticas se materializam “por meio de instrumentos variados (programas políticos) conforme a área de abrangência, seja na saúde, educação, moradia ou cultura por exemplo” (PAYÃO, 2017, p.11).

Sendo assim, não há exclusão de qualquer função do Estado quanto ao compromisso para promoção e efetivação dessas políticas, uma vez que, a Constituição Federal dá a direção e regula a atuação do Estado assim compreendido na totalidade dos poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário” (PAYÃO, 2017, p.13).

Administração Pública Patrimonialista: O presente modelo administrativo possui como ênfase central a situação na qual o patrimônio público e o privado se confundem, existindo o nepotismo, a corrupção e o empreguismo na administração pública. Ainda assim, Graham Stephan Bentzen Campelo destaca que “o presente modelo

patrimonialista tem suas bases nos modelos de Estados Absolutistas que se firmaram entre os séculos XVII e XVIII” (CAMPELO, 2010, p.03).

Administração Pública Burocrática: É possível caracterizar este modelo de administração em que a legitimidade baseia-se em normas legais racionalmente definidas (CAMPELO, 2010, p.10). São traços próprios e característicos deste modelo, o profissionalismo, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo e poder racional-legal, trata-se de uma espécie de racionalismo em que busca a melhoria da administração e dos serviços públicos no enquadramento dos requisitos formais, “materializando a qualidade fundamental da administração pública burocrática que é a efetividade no controle dos abusos” (CAMPELO, 2010, p.10-11).

Administração Pública Gerencial: O modelo em questão visa “promover maior eficiência e eficácia das atividades do setor público, através de modelos de avaliação de desempenho, novas formas de controlar o orçamento e serviços públicos direcionados às preferências dos cidadãos” (OLIVEIRA; SILVA; BRUNI, 2012, p.05). No Brasil o presente modelo foi introduzido através da Reforma Gerencial com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 na década de 1990 consolidou-se com a Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulamentou os artigos 163, 165 e 169 da Constituição Federal e implementou um novo conceito de gestão fiscal baseado no o equilíbrio das contas públicas e no dever do administrador público se submeter ao exercício da prudência fiscal.

Accountability: Em primeiro plano destaca-se que na língua portuguesa não há uma tradução literal para esta palavra, mas no conceito de alguns pesquisadores do campo administrativista e pelo próprio Tribunal de Contas da União (TCU), as palavras mais aceitas e mais próximas de uma tradução é de “prestação de contas”, “tomada de contas” ou “responsabilização”. Arlindo Carvalho Rocha descreve este conceito como “processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes” (ROCHA, 2011, p.84). Ainda assim, pode ser tido como um “instrumento de controle de resultados”, ou um “controle de processos garantidores da prestação de serviços públicos eficientes” (ROCHA, 2011, p.83). Já Luiz Carlos

Bresser Pereira, ex-Ministro da Administração e Reforma do Estado e principal pensador da Reforma Gerencial brasileira, descreve como um “objetivo intermediário fundamental em qualquer regime democrático é aumentar a “responsabilização” (accountability) dos governantes. Os políticos devem estar permanentemente prestando contas aos cidadãos” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.86).

Planejamento: A palavra planejamento vem do verbo planejar, que tem como principal significado a tarefa de gestão ou administração sobre a preparação, organização ou estruturação de um determinado propósito. Nesse aspecto, se trata, portanto, “de uma ação de organizar previamente atividades futuras afim de evitar ou resolver problemas” (SCOPEL, 2018, p.13).

Boa Governança: No tocante à governança no setor público, é possível evidenciar a preocupação com as questões de “articulação e interação entre os distintos atores sociais e os aspectos institucionais” (PEREIRA, 2010, p.48). Diante desse contexto, em que pese as eventuais restrições, partimos do entendimento que a aplicação da governança também se apresenta adequada no setor público, considerando a relevância da articulação e cooperação entre atores sociais e políticos, bem como para o funcionamento consistente dos arranjos institucionais que coordenam e regulam transações socioeconômicas entre Estado, mercado e sociedade no país. Deve-se ressaltar, por sua vez, que essa não é uma tarefa fácil, visto que os instrumentos de políticas de gestão pública disponíveis, como por exemplo o planejamento, organização governamental, serviço civil, dentre outras, ainda não funcionam de forma adequada no Brasil, o que contribui para dificultar a concretização das políticas públicas finalísticas no país, em particular nas áreas de educação, saúde, segurança. Essas deficiências explicam, em grande parte, por que uma parcela significativa das instituições brasileiras na atualidade passa por uma crise de confiança da sociedade e, de forma especial, a administração pública e os seus gestores. (PEREIRA, 2010, p.48).

A partir de 1992, o Banco Mundial definiu de forma ampla as dimensões para uma boa governança, tais como a administração do setor público, quadro legal, participação, *accountability*, informação e transparência (PEREIRA, 2010, p.204).

3 OBJETIVOS

3.1 Objetivo Institucional

Produzir Dissertação de Mestrado para obtenção do Título de Mestre em Direito vinculado ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito – PPG Direito – da Universidade de Passo Fundo – UPF.

3.2 Objetivos Investigatórios

3.2.1 Geral

O presente projeto tem como base analisar a cultura de gestão e planejamento produzida pelos gestores públicos, tendo como base a perspectiva histórica e perpassando os mais diversos contextos administrativos, bem como também produzir uma análise do atual cenário de crise vivenciado pelo setor público. Ainda assim, busca-se elaborar alternativas viáveis para o combate a inércia administrativa, a falta de planejamento e de visão estratégica na busca para efetivar Direitos Fundamentais Sociais, fazendo assim com que o Estado concretize respostas à sociedade.

3.2.2 Específicos

O presente trabalho possui como objetivos específicos os seguintes pontos:

- Fazer análise das fases administrativas passando pela patrimonialista, burocrática até chegar a gerencial, bem como avaliar a cultura prática pelos gestores públicos demarcando o antes e o depois da Emenda Constitucional nº 19/1998 e da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000;
- Avaliar o histórico do planejamento público no Brasil e os prejuízos da cultura de imprevisão para a execução das políticas públicas, bem como o panorama de crise do atual cenário do setor público;

- Observar os conceitos que contemplam a temática da boa administração bem como a efetivação do direito à uma boa administração pública.
- Fazer a defesa de uma Administração Pública Gerencial como forma de efetivar o Direito à uma boa administração e superação dos atuais padrões culturais de gestão;
- Fazer a defesa do controle social da administração pública como forma de fiscalizar os atos dos gestores públicos;
- Fazer análise de iniciativas criadas pelos gestores públicos como forma de combater a má gestão e dar eficiência nas ações estatais, como exemplo, destaca-se a Emenda nº 35 à Lei Orgânica do Município de Passo Fundo que institucionalizou uma nova cultura gerencial em âmbito municipal com a elaboração de um Programa de Metas, para assim nortear as estratégias a serem seguidas pela municipalidade.

4 METODOLOGIA

O método a ser empregado na presente pesquisa será o método hipotético-dedutivo.

4.1 Caracterização Básica

A presente pesquisa embasar-se-á na lógica operacional do método hipotético-dedutivo, o qual permite a construção de conjecturas ou de premissas com alta probabilidade de que tais hipóteses sejam verdadeiras e hajam aceitabilidade ou não destas propostas. Nessa esteira, será apresentada a temática com a formulação e reconhecimento do problema, colocando possíveis soluções para resolução da problemática lançada.

Contemplará o método hermenêutico para descobrir o conhecimento, interpretar textos, a comunicação e os sentidos contidos nestes.

Como instrumento para realização do processo investigatório, utilizar-se-á a técnica documental e a bibliográfica com suporte em instrumentos normativos internacionais e legislações domésticas, fontes bibliográficas como livros, publicações, periódicos, documentos públicos, legislação e materiais afins.

4.2 Estrutura Básica do Relatório Final

O Relatório Final pretendido para a pesquisa constituir-se-á numa Dissertação de Mestrado que possuirá a seguinte estrutura básica:

O primeiro capítulo tem como propósito analisar o histórico e os diferentes padrões de administração nas diversas fases administrativas, tais como a patrimonialista, passando pela burocrática e concluindo brevemente na gerencial. Em segundo momento far-se-á uma análise do planejamento público no Brasil. Ainda assim, finaliza-se o presente capítulo discorrendo sobre o contexto de crise vivenciada pelos gestores públicos e a cultura de imprevisão sobre a Administração Pública nacional.

No segundo capítulo buscar-se-á fazer análise em primeiro momento acerca do Direito fundamental à uma boa administração pública, o que contempla a noção de boa governança com vistas a efetivar uma gestão pública saudável, eficiente, com boas práticas e que dê respostas à sociedade, contribuindo assim para modificação da cultura gerencial do setor público brasileiro.

Em segundo momento busca-se promover a defesa de uma Administração Pública Gerencial como forma de modificar a cultura dos gestores públicos, para assim poder estabelecer uma administração eficiente que faça jus ao princípio posto no artigo 37 caput da Constituição Federal de 1988 e que culmine em respostas rápidas para sociedade com vistas, em especial, na superação do contexto de crise vivenciado pelo Ente estatal nas suas mais diferentes esferas. Nesta mesma temática será trabalhada a mudança de paradigmas que houve no setor público com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, a chamada Lei Complementar nº 101 de 2000, sendo ambas provenientes de um contexto de Reforma Gerencial e Reforma do Aparelho do Estado ocorrida na década de 1990. Finaliza-se o capítulo fazendo a defesa de uma cidadania mais ativa através da participação popular como forma de controle social dos atos do Poder Público, convertendo-se assim como mais uma das ferramentas de possibilidade de modificação da cultura gerencial praticada no Brasil. Nesse sentido, enfatiza-se a necessidade de se estabelecer mecanismos de democracia participativa para que a sociedade possa contribuir na elaboração, no acompanhamento e na avaliação e execução das ações governamentais.

Já o terceiro e último capítulo busca fazer uma análise das experiências e dos padrões de boa governança adotados sob a perspectiva da experiência do Município de Passo Fundo com a Emenda nº 35 à Lei Orgânica Municipal. Emenda esta que acrescentou o artigo 110-A, e institucionalizou o chamado “Programa de Metas”, configurando-se um programa com uma via de mão dupla, efetivando um controle interno por parte da gestão, bem como um controle social por parte da sociedade atuando na fiscalização das metas elegidas pelo Prefeito para o seu período de governo. Sendo assim, analisar-se-á as noções introdutórias como a iniciativa da institucionalização, o programa de metas na íntegra consolidado nos primeiros cem dias de governo com as metas elencadas para o período de mandato do atual Prefeito, bem como os indicadores e o acompanhamento deste programa elaborado pela Administração Municipal em seus aspectos iniciais.

Introdução

Desenvolvimento

Apresentar-se-á como forma de distribuição dos capítulos, a seguinte proposta inicial:

Capítulo 1 – Crise e Planejamento na Administração Pública brasileira: uma análise do patrimonialismo ao gerencialismo.

1.1 - Da origem estatal aos padrões de administração pública: do patrimonialismo ao gerencialismo

1.2 – O planejamento público no Brasil e a cultura de imprevisão

1.3 – O contexto de crise na Administração Pública brasileira

Capítulo 2 – Administração Pública Gerencial e a participação popular como forma de efetivar o Direito à uma boa administração e a modificar a cultura gerencial no Brasil

2.1 – O Direito à uma boa administração pública e a boa governança no setor público

2.2 – A Administração Pública Gerencial e o princípio da eficiência como forma de modificar a cultura gerencial

2.3 – A cidadania ativa e a participação popular como controle social da administração pública

Capítulo 3 – Modificando a cultura gerencial: uma análise acerca da experiência através da Emenda nº 35 à Lei Orgânica do Município de Passo Fundo.

3.1 – A modificação do padrão gerencial no Município de Passo Fundo

3.2 – Considerações acerca da Emenda nº 35 à Lei Orgânica do Município de Passo Fundo

3.3 – O Programa de Metas e os resultados alcançados na administração municipal

Considerações Finais

Conterá a discussão das hipóteses estabelecidas, seguida de uma síntese do trabalho apontando quais as principais conclusões apuradas, seguida ou não de sugestões e/ou de estímulos ao prosseguimento de novas pesquisas sobre o Tema, bem como comentários sobre bibliografia e menção a autores ou linhas teóricas que não foram abordadas com as devidas justificativas.

5 CRONOGRAMA DA PESQUISA ¹

Etapa	Ano 2								
	JAN 2021	FEV 2021	MAR 2021	ABR 2021	MAI 2021	JUN 2021	JUL 2021	AGO 2021	SET 2021
Levantamento Bibliográfico	X								
Seleção e Leitura de Textos	X								
Resenhas e Fichamentos	X	X							
Redação do Primeiro Capítulo	X	X							

¹ Este cronograma poderá ser alterado conforme o desenvolvimento da pesquisa.

Correção do Primeiro Capítulo		X							
Redação do Segundo Capítulo		X	X						
Correção do Segundo Capítulo			X						
Novos Estudos e Fichamentos				X	X				
Redação do Terceiro Capítulo				X					
Correção do Terceiro Capítulo					X				
Correção Final (Resumo, Introdução e Conclusão)						X	X		
Entrega									X

6 PREVISÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA²

Descrição	Despesas	Receitas
Aquisição bibliográfica	R\$ 1.000,00	
Despesas com fotocópias e materiais diversos	R\$ 600,00	
Mensalidades	R\$ 26.448,00	
Despesas diversas (viagens, seminários, outros)	R\$ 3.000,00	
Encadernação Dissertação	R\$ 200,00	
TOTAL DAS DESPESAS	R\$ 31.248,00	
TOTAL DAS RECEITAS		

² Os valores previstos neste item estão sujeitos a modificações em decorrência das peculiaridades do andamento efetivo da Pesquisa.

7 REFERÊNCIAS

7.1 Referências das Fontes citadas nesse Projeto

Constarão, em obediência as normas pertinentes, tão somente os Livros e demais fontes que vierem a ser utilizados na pesquisa.

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2 ed. Forense. Rio de Janeiro, 2017.

ÁVILA, Marta Dulcélia Gurgel. **Gestão de Riscos no Setor Público**. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Revista Controle: Doutrina e Artigos. Fortaleza, Vol. 12, Nº. 2, págs. 179-198, 2014. Disponível em: < <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/Dialnet-GestaoDeRiscosNoSetorPublico-6167565.pdf>>

BALSER, Barbara B.; FOXMAN, Abraham H. **Protecting Your Jewish Institution: Security Strategies For Today's Dangerous World**. United States of America: AntiDefamation League, 2005. Disponível em: <<https://www.adl.org/sites/default/files/documents/Protecting-Your-Jewish-Institution-2015-Edition-Final-docx.pdf>>. Acesso em 27 de maio de 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 de maio de 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova, v. 45, p. 49-96, 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf> Acesso em 25 de maio de 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia Pública na Construção do Brasil**. 2008
<http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf>
> Acesso em: 24 de julho de 2018

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração Pública no Brasil: Ciclos entre patrimonialismo, burocracia, e gerencialismo, uma simbiose de modelos**. 2010. Disponível em: <<https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871/592>>
Acesso em: 24 de maio de 2020.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.20947

DAMAS, Roberto Dumas. **Crises econômicas internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais** – 14.ed. – São Paulo: Saraiva, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, André Browne Ribeiro e; SILVA, Uilcleides Braga da Silva; BRUNI, Adriano Leal. **Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil**. Revista de Estudos Contábeis, P. 63-82. Londrina, 2012.

PAYÃO, Jordana Viana. **Políticas públicas em tempos de crise**. XXVI Congresso Nacional do Conpedi Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/z73o8t52/Vz23qf3l5us4O4Yj.pdf>

PASSO FUNDO. **Lei Orgânica do Município**. Passo Fundo: 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-passo-fundo-rs>> Acesso em 05 dez 2020.

PEREIRA, José Matias. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas. Grupo GEN, 2010. 9788597015997. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597015997/>> Acesso em: 18 Dez 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 1988.

POSSA, Julia Maziero. **Programa de metas de gestão está perto de virar lei**. O Nacional, 08 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://www.onacional.com.br/politica,8/2020/05/22/programa-de-metas-de-gestao-est,79211>> Acesso em 06 dez 2020.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas**. XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo, setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>> Acesso em: 25 de maio de 2020.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens**. Revista Contabilidade, gestão e governança. v. 14 · n. 2 · p. 82 – 97. Brasília, 2011. Disponível em: < <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/314-2405-1-PB.pdf>>. Acesso em: 24 de maio de 2020.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. **As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021

SCOPEL, Vanessa Guerini. *Planejamento Urbano*. São Paulo: SAGAH, 2018.

7.2 Referências das Fones a pesquisar

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. ***A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública.*** *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015. DOI: 10.5380/rinc.v2i1.436.

BUCCI, ***Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.*** São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. ***A experiência brasileira de planejamento.*** In: SIMONSEN, Mário Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira (Orgs.). *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.

CARDOSO JÚNIOR, J. Celso. ***Planejamento governamental, orçamentação e administração pública no Brasil: alavancas para o desenvolvimento sustentável.*** In: *Estado, planejamento e administração pública no Brasil*. Curitiba: IMAP, 2013.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. ***O desafio da reinvenção do Estado no Brasil.*** In: ***Estado, planejamento e administração pública no Brasil.*** Instituto Municipal de Administração Pública. Curitiba: IMAP, 2013.

CORRALO, Giovani da Silva. ***A boa governança local e atividade econômica: o poder municipal como indutor do desenvolvimento sustentável e da justiça social.*** ARGUMENTUM. Revista de Direito n. 15. UNIMAR, 2014.

CORRALO, Giovani da Silva. ***Planejamento, desenvolvimento e governança: desafios do poder municipal.*** Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 6, n. 11, p. 79-93, 2015.

COUTO, Ricardo. ***Curso de Direito Administrativo.*** 4.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. ***Direito Administrativo.***33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020

FARIA, José Eduardo. ***O Estado e o direito depois da crise - 2. ed.*** São Paulo: Saraiva, 2017.

FORNI, João José. ***Gestão de crises e comunicação: o que os gestores e profissionais de comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas.*** 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GIACOMINI, Julio Cesar. **A ordem econômica e social e o serviço da dívida pública: gasto social, juro e tributação**. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2013.

ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente**. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>>

Acesso em 29 de janeiro de 2021

KNOERR, Viviane Coêlho de Séllos; KNOERR, Fernando Gustavo. **A Teoria da Imprevisão e a Gestão Pública de Crises no Brasil**. JUSTICA DO DIREITO, R. Expediente vol. 34, n. 2 (2020). **Revista Justiça do Direito**, v. 34, n. 2, p. 1-5, 29 out. 2020.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. APGS, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015/2246>>. Acesso em: 08 de março de 2021.

MENDES, Gilmar; PAIVA, Paula. **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem Institucional**- 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, GILMAR. **Gestão pública e direito municipal**. Rafael Araripe Carneiro (coordenação) São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

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

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO – UPF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
MESTRANDO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO

**DO PANORAMA DE CRISE NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO AO DIREITO À
UMA BOA ADMINISTRAÇÃO: É POSSÍVEL MODIFICAR A CULTURA
GERENCIAL NO BRASIL?**

JANDER ROCHA DA SILVA

Passo Fundo - RS

2021

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO – UPF
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
MESTRANDO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO

**DO PANORAMA DE CRISE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA AO
DIREITO À UMA BOA GOVERNANÇA: É POSSÍVEL MODIFICAR A CULTURA
GERENCIAL NO BRASIL?**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu – Mestrado em Direito da Universidade de
Passo Fundo, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Felipe Chiarello

Passo Fundo – RS
2021

AGRADECIMENTOS

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico 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 desse estudo.

Passo Fundo, data, mês de 2021.

Jander Rocha da Silva

Mestrando

JANDER ROCHA DA SILVA

Título

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu – Mestrado em Direito da Universidade de
Passo Fundo, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Direito.

Aprovado em _____

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Felipe Chiarello – UPF

Prof Dr. _____ - _____

Prof Dr. _____ - _____

RESUMO

Palavras chave:

ABSTRACT

Keywords:

Sumário

INTRODUÇÃO	9
Capítulo I - Crise e Planejamento na Administração Pública brasileira: uma análise do patrimonialismo ao gerencialismo	11
1.1– Da origem estatal aos padrões de administração pública: do patrimonialismo ao gerencialismo	12
1.2 – O planejamento público no Brasil e a cultura de imprevisão	23
1.3 – O contexto de crise na Administração Pública brasileira	40
Capítulo II - Administração Pública Gerencial e a participação popular como formas de efetivar o Direito à uma boa administração e modificar a cultura gerencial no Brasil	52
2.1 – O Direito à uma boa administração pública e a boa governança no setor público	54
2.2 – A Administração Pública Gerencial e o princípio da eficiência como forma de modificar a cultura gerencial	66
2.3 – A cidadania ativa e a participação popular como controle social da administração pública	77
Capítulo III – Modificando a cultura gerencial: uma análise acerca da experiência através da Emenda nº 35 à Lei Orgânica do Município de Passo Fundo	89
3.1 – A modificação do padrão gerencial no Município de Passo Fundo..	90
3.2 - Considerações acerca da Emenda nº 35 à Lei Orgânica do Município de Passo Fundo	102
3.3 - O Programa de Metas e os resultados alcançados na administração municipal	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115

INTRODUÇÃO

Capítulo I - Crise e Planejamento na Administração Pública brasileira: uma análise do patrimonialismo ao gerencialismo

Uma crise pode ser compreendida como qualquer situação que ameaça ou pode ameaçar a integridade de pessoas ou propriedades, bem como seriamente interromper um negócio, arranhar reputações ou impactar negativamente o valor de mercado.¹

Nos últimos anos o Setor Público no Brasil vem enfrentando uma severa crise fiscal fruto da recessão econômica, das práticas envolvendo a má gestão dos recursos públicos, da irresponsabilidade e de uma cultura de gerenciamento e planejamento tida como de imprevisão. Fruto disso, é que a temática envolvendo a crise fiscal e econômica vem se intensificando e tomando conta do contexto administrativo no Brasil nos mais diversos Entes da Federação, englobando assim o próprio Governo central, os Estados, o Distrito Federal e principalmente os Municípios, que são considerados o lado mais frágil da relação em meio a este federalismo assimétrico.

Em decorrência desta crise vivenciada pela Administração, cada vez mais o Poder Público enfrenta dificuldades na busca pela efetivação dos Direitos Fundamentais Sociais positivados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, direitos estes, de grande valia em meio a uma realidade de país altamente desigual e que depende de políticas públicas voltadas à saúde, educação, trabalho, desenvolvimento e sobretudo proteção social aos desamparados.

Por outro lado, em se tratando da elaboração e execução das políticas públicas, destaca-se o papel do planejamento da atuação estatal e a elaboração de políticas públicas que perpassam pela organização, gestão, uso e avaliação do papel dos bens e recursos públicos, concretizando assim em partes uma gestão eficiente e que traga resultados para a sociedade.²

¹ FORNI, João José. ***Gestão de crises e comunicação: o que os gestores e profissionais de comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas***. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019. p.06.

² CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. ***Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais***. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.20947. p.445.

É inegável que para chegar aos atuais padrões administrativos em nosso solo pátrio, é necessário analisar o caminho que se percorreu. Nesse sentido, este primeiro capítulo tem como propósito analisar o histórico e os diferentes padrões de administração nas diversas fases administrativas, tais como a patrimonialista, passando pela burocrática e concluindo brevemente na gerencial. Em segundo momento far-se-á uma análise do planejamento público no Brasil. Ainda assim, finaliza-se o presente capítulo discorrendo sobre o contexto de crise vivenciada pelos gestores públicos e a cultura de imprevisão sobre a Administração Pública nacional.

1.1– Da origem estatal aos padrões de administração pública: do patrimonialismo ao gerencialismo

Analisar o processo de formação do Estado bem como a origem do Setor Público são essenciais para compreensão da evolução estatal e administrativa até a chegada aos padrões que conhecemos na atualidade. E tomando como base este preceito, é possível dizer que desde a antiguidade, as sociedades para garantirem sua autodeterminação, passaram a se organizar política e juridicamente em um certo território, instituindo assim o Estado³. E para constituição do Estado, a doutrina majoritária converge em alguns elementos essenciais para formação, como um povo, um território e sobretudo um governo. Povo, pois relaciona-se com as pessoas que habitam um território. Território, pois é o local ou a base física de aplicação de um ordenamento jurídico, e por fim, o governo, que engloba a noção de soberania e autoridade.

Com o passar do tempo as sociedades acabaram se individualizando sociologicamente como nações, de modo que o Estado não seria apenas um instrumento por elas criado, mas a própria transfiguração da nacionalidade, entendido, assim, como a nação política e juridicamente organizada.⁴ Todavia, a ideia de nação como um grupo social e com atributos étnicos ou culturais comuns, é fluida e vaga, deste modo que em sua compreensão combinam-se lembranças, costumes,

³ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 16. Ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.p.03.

⁴ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 16. Ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.p.03.

vicissitudes, glórias, língua, passado e aspirações comuns, todos esses aspectos, como liames culturais que dão unidade e propósito a um grupo humano.⁵

Já em meio as monarquias absolutistas, diversos teóricos denominados como contratualistas tentaram justificar a existência do Estado, teóricos estes como Thomas Hobbes que idealizou o chamado “O Leviatã”, acreditando que em estado de natureza “o homem é lobo do homem” e que o estado civil passaria a ser uma solução para o convívio pacífico e um instrumento para manutenção da paz social, o que para esta manutenção demandaria conseqüentemente a presença estatal.

De outra banda, sob influência do iluminista, Charles de Montesquieu produziu a obra “O Espírito das Leis” introduzindo a conhecida “teoria dos três poderes” ou separação dos poderes, teoria esta que baliza até os dias de hoje o formato estatal. Com isso, propõe-se três poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, sendo que cada Poder possui sua função típica. O Poder Executivo com a função de administrar em que seria a “emanação de atos de produção jurídica complementares, em aplicação concreta do ato de produção jurídica primário e abstrato contido na lei; o órgão atua como parte das relações a que os atos se referem; a administração atua independentemente de provocação”.⁶ Já o Poder Legislativo com a função precípua de legislar, configurando-se no “ato de produção jurídica primário, porque fundado no poder soberano; nela, o Estado regula relações, permanecendo acima e à margem destas”⁷. E por fim o Poder Judiciário com a função jurisdicional, com a “emanação de atos de produção jurídica subsidiários dos atos primários; o órgão estatal permanece acima e à margem das relações a que os atos se referem; a jurisdição atua mediante provocação da parte interessada, razão pela qual é função subsidiária, que se exerce apenas quando os interessados não cumparam a lei espontaneamente”⁸.

Em se tratando da concepção moderna de Estado, em especial a noção do Estado de Direito, observa-se a forte influência da filosofia iluminista que desafiou a

⁵ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. Ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.p.03.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.80.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.80.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.80.

monarquia absolutista que imperava durante séculos. Tal filosofia “pregava a saída do ser humano da situação de fanatismo e da dependência que predominou na Idade Média, ou Idade das Trevas”⁹, impulsionado pelos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, bem como a influência do jusnaturalismo que, “em sua vertente racionalista dos séculos XVII e XVIII, traduziu as ideias iluministas para o Direito, identificando na razão humana a faculdade de compreender a distinção entre o justo e o injusto”.¹⁰

Nessa esteira, é possível dizer que “a Revolução Francesa promoveu transformações muito positivas, pois fundou um Estado amparado na legalidade e na justicialidade”¹¹. Ainda assim, com a ascensão da burguesia e a conquista do poder, tal classe preocupou-se em garantir também uma chamada hegemonia ideológica e a igualdade, “que fazia parte do lema da Revolução Francesa, que restringiu-se ao direito à generalidade de uma lei formal e abstrata, sem que houvesse a busca efetiva pela distribuição de condições materiais e de oportunidades iguais para todas as pessoas”.¹²

É neste contexto que nascem as doutrinas envolvendo as concepções de Estado, que em primeiro momento abarca o “predomínio da doutrina do liberalismo, que se ajustava bem aos desígnios de expansão econômica e de ampliação das trocas comerciais da burguesia”¹³, nessa perspectiva, a presença do Estado foi tida como algo negativo em virtude do trauma sofrido durante séculos de predominância arbitrária e absolutista, prevalecendo assim os chamados direitos individuais como a vida, a liberdade e a propriedade. Em se tratando do ponto de vista econômico, Irene Patrícia Nohara argumenta que “acreditava-se que o Estado deveria suspender a intervenção e restringir-se a atuar para garantir a segurança dos contratos, a propriedade privada e a ordem pública”.¹⁴, portanto a existência de um Estado Mínimo.

⁹ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.20.

¹⁰ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.20.

¹¹ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.20.

¹² NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.20.

¹³ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.20.

¹⁴ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.20.

Tal concepção começou a se modificar a partir da Revolução Industrial que passou a introduzir novos padrões sociais bem como o reclamo da classe trabalhadora por demandas sociais, o que necessitou no reconhecimento anos mais tarde dos chamados Direitos Sociais e o surgimento da concepção de um novo modelo de Estado. Com isso, surge o Estado Social de Direito, “construído a partir das inúmeras reivindicações sociais pós-Revolução Industrial”, legitimando a “busca de igualdade material e, conseqüentemente, de justiça social”¹⁵. Foi neste mesmo período que houve “a incorporação de direitos de segunda geração nas Constituições, inaugurada pela Constituição Mexicana de 1917, mas universalizada pelo modelo da Constituição de Weimar, de 1919”¹⁶, direitos estes que irão ganhar força, sendo reconhecidos anos mais tarde em diversos ordenamentos jurídicos e textos constitucionais.

Anos mais tarde, em especial a partir da segunda metade do século XX e após o contexto de Segunda Guerra Mundial, surge “a reflexão acerca da necessidade de enunciação de um Estado Democrático de Direito, isto é, de um Estado que preservasse os objetivos sociais do Estado Social, mas que simultaneamente procurasse garantir princípios democráticos de uma perspectiva pós-positivista”¹⁷.

Após transcorrer brevemente este panorama histórico de surgimento do Ente Estatal, é necessário adentrar no ponto de vista administrativo, de como os diferentes modelos lidavam com a forma de gerir o Estado. É nesta perspectiva que Oswaldo Aranha Bandeira de Mello indica duas versões para a palavra administração, sendo que de um lado “vem de ad (preposição) mais ministro, as, are (verbo), que significa servir, executar; para outros” e de outro “vem de ad manus trahere, que envolve ideia de direção ou gestão”, portanto, “a palavra administrar significa não só prestar serviço, executá-lo, como, outrossim, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil; e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo”.¹⁸ Nessa esteira, o vocábulo abrange tanto uma

¹⁵ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.21.

¹⁶ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.21.

¹⁷ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.24.

¹⁸ **Apud**. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.72.

atividade superior de planejar, dirigir, comandar, bem como a atividade subordinada de executar.

Face a estes conceitos, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que a “administração é a atividade do que não é senhor absoluto”¹⁹, sendo que “tanto na Administração Privada, como na Pública, há uma atividade dependente de uma vontade externa, individual ou coletiva, vinculada ao princípio da finalidade”²⁰, é válido também dizer “que toda atividade de administração deve ser útil ao interesse que o administrador deve satisfazer”²¹. Em se tratando da Administração Pública, tal vontade decorre de lei que fixa a finalidade a ser perseguida pelo gestor público²².

Ainda assim, Di Pietro avalia os conceitos mais recorrentes que englobam os sentidos da expressão Administração Pública. Em primeiro momento, faz análise do sentido subjetivo, formal ou orgânico, que “designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa”²³. Já em segundo momento, avalia o sentido objetivo, material ou funcional, que “designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo”²⁴.

Por outro lado, outra distinção que alguns doutrinadores costumam fazer, é a partir da ideia de que administrar compreende o planejar e o executar. Nessa esteira, em sentido amplo:

[...]A Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém objetivamente considerada, a Administração

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.72.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.72.

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.72.

²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.72.

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.72.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.72.

Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa.²⁵

Já em sentido estrito, a Administração Pública compreende, “sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política”.²⁶

No decorrer da história, a Administração Pública passou por inúmeras transformações em seu modelo de gerenciamento, prova disto está na definição acordada de forma majoritária na doutrina, subdividindo-se em pelo menos três modelos distintos que evoluíram, sendo eles, o modelo de Administração Patrimonialista, passando pelo modelo de Administração Burocrática e finalizando com o modelo de Administração Gerencial. Todavia, há quem acorde que os modelos patrimonialistas e burocráticos nunca foram superados ao longo da história, existindo assim resquícios enraizados na prática administrativa brasileira.

Diante do exposto, cabe a partir de agora tecer algumas considerações acerca destes diferentes modelos existentes.

Para definir uma Administração Patrimonialista é preciso fazer uma revisitação histórica nas antigas monarquias absolutistas em que havia a submissão entre o Rei (com seu poder absoluto) e seus súditos. Tal modelo é calcado na ideia de que, “o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real, bem como os cargos são considerados prebendas”²⁷. Em consequência disto, a corrupção e o nepotismo estão intimamente ligados a esse tipo de administração.²⁸

É importante observar que este modelo permeou inúmeras monarquias absolutistas em diferentes países. Em se tratando do contexto brasileiro, este modelo de administração teve seu embrião no início do Brasil Colônia a partir de meados de 1530 e perdurou até 1930, época em que o Brasil já vivenciava ares republicanos. Todavia, o que imperava era a chamada República do Café com Leite e o consequente

²⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.72.

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.72.

²⁷ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

²⁸ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

voto de cabresto impulsionado pelo coronelismo em nível local. **Trecho sobre coronelismo e influência local.**

Sem dúvidas, as consequências deste modelo administrativo são devastadoras para a população nas mais diferentes épocas, pois englobava um misto de corrupção, nepotismo, desrespeito às regras democráticas e ausência de renovação política. No entanto, avaliando o cenário na atualidade, apesar dos avanços e da introdução de um conceito gerencial sobre a Administração Pública brasileira, ainda se encontra fortes resquícios, em especial no interior do Brasil, não restando superado este modelo.

Com o avanço do capitalismo e em contraposição ao modelo patrimonialista, surge na segunda metade do século XIX, portanto, na época do Estado liberal, o modelo de Administração Pública Burocrática “como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista”. Nessa esteira, constituem-se como princípios orientadores do seu desenvolvimento “a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal”²⁹. Para isso, estabeleceu-se os chamados “controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo”³⁰ o que faz partir de “uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas”³¹, sendo assim se faz “necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas”.³²

Por outro lado, apesar do avanço em conter toda carga negativa gerada pelo modelo patrimonialista, em consequência a isto, “o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade”. Para isso, a “qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes”.³³ Nessa esteira, este defeito, “não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado

²⁹ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

³⁰ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

³¹ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

³² PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

³³ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade”.³⁴

Em decorrência da crise do Petróleo no final da década de 1970, juntamente com a crescente crise fiscal do Setor Público e a decadência do Estado Social, emerge na segunda metade do século XX, “como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial”³⁵, o modelo de administração gerencial. A partir de então, a discussão acerca da eficiência na Administração Pública ganha notoriedade, englobando alguns temas como “a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário”.³⁶

Outra discussão suscitada é a da reforma do aparelho do Estado que “passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência, qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações”.³⁷

Com o surgimento deste modelo de administração pública gerencial, é possível evidenciar que se constituiu como um avanço e até um certo ponto em um rompimento com a administração pública burocrática³⁸. Todavia, o gerencialismo não significa a negação a todos os seus princípios da administração burocrática, pelo contrário, “a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais”³⁹, tais como “a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático”.⁴⁰

Sendo assim, uma das diferenças fundamentais entre o modelo burocrático e gerencial “está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração

³⁴ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

³⁵ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

³⁶ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

³⁷ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

³⁸ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

³⁹ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

⁴⁰ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

pública, que continua um princípio fundamental”.⁴¹ Ainda neste modelo, a estratégia volta-se para:

(1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas.⁴²

Nesse aspecto, com um plano da estrutura organizacional, “a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)”.

De outra banda, é inegável que a “administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última”⁴³, pois há uma forte diferença entre a administração privada e a administração pública, sendo esta última norteada pelos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público. Além dos princípios, para marcar esta distinção “enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta”⁴⁴ e “enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade - por meio de políticos eleitos - controla a administração pública”.⁴⁵ Ainda assim, “enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público”.⁴⁶

⁴¹ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

⁴² PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

⁴³ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

⁴⁴ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

⁴⁵ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

⁴⁶ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

No tocante ao interesse público, um dos princípios norteadores da Administração Pública, perfaz uma diferença entre o modelo burocrático e o gerencial, em especial no entendimento que está posto no significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado. Nessa esteira, “para a administração pública burocrática, o interesse público é frequentemente identificado com a afirmação do poder do Estado”⁴⁷, diante disso, “ao atuarem sob este princípio, os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia, identificada com o poder do Estado”⁴⁸, bem como o “conteúdo das políticas públicas é relegado a um segundo plano. A administração pública gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando-o com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado”.

Diante disso, a administração pública gerencial passa a observar o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços.⁴⁹ Sendo que “os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão cliente estão sendo atendidas”.⁵⁰

Para tanto, observando o paradigma gerencial na contemporaneidade, é possível observar que os fundamentados “nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade”.⁵¹ Contrapõe-se assim à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional trazidos pelo modelo burocrático, havendo assim “a avaliação sistemática, à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada”.⁵²

⁴⁷ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

⁴⁸ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

⁴⁹ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

⁵⁰ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

⁵¹ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

⁵² PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

No Brasil durante a década de 1990, abriu-se “uma visão realista da reconstrução do aparelho do Estado em bases gerenciais”⁵³ que levaram em conta “a necessidade de equacionar as assimetrias decorrentes da persistência de aspectos patrimonialistas na administração contemporânea, bem como dos excessos formais e anacronismos do modelo burocrático tradicional”.⁵⁴

Nesta perspectiva reformista, “busca-se o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura”.⁵⁵ Para tanto, “é fundamental ter clara a dinâmica da administração racional-legal ou burocrática. Não se trata simplesmente de descartá-la, mas sim de considerar os aspectos em que está superada, e as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir efetividade à administração pública”.⁵⁶

Contudo, avaliando a longa trajetória histórica percorrida nesta primeira parte, é inegável a imensa evolução dos padrões estatais até a chegada como conhecemos na atualidade. Ainda assim, é possível dizer que com o advento de um novo modelo, a administração pública gerencial tornou-se uma realidade no mundo desenvolvido⁵⁷, propiciando “a adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, que se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público”.⁵⁸ Já em âmbito nacional, durante a década de 1990, a introdução do presente modelo suscitou uma discussão necessária sobre reforma do aparelho do Estado, o que significou em um embrião para introduzir na administração pública uma cultura distinta do que se era produzida, introduzindo assim uma nova cultura fazendo desenvolver técnicas gerenciais modernas. No entanto, apesar do advento deste novo modelo, a cultura praticada pelos gestores públicos continuou praticamente a mesma, havendo assim poucas modificações, tais

⁵³ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

⁵⁴ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

⁵⁵ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

⁵⁶ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

⁵⁷ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

⁵⁸ PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

como a péssima relação que os gestores possuem no quesito planejamento e eficiência do serviço público.

Diante da introdução desta noção inicial, abordar-se-á no próximo tópico sobre a cultura de planejamento praticada em solo pátrio.

PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em 10 jul 2010. CORRALO, Giovani da Silva. A boa governança local e a atividade econômica: o poder municipal como indutor do desenvolvimento sustentável e da justiça social. *Argumentum (UNIMAR)*, v. 15, p. 73-97, 2014b.

1.2 – O planejamento público no Brasil e a cultura de imprevisão

Antes de adentrar na temática acerca do planejamento público no Brasil, é necessário fazer análise do conceito de planejamento. É inegável que a atividade de planejar está presente de forma cotidiana na vida das pessoas, seja no âmbito pessoal, nas relações sociais, no ambiente profissional ou nas relações com os governos e a Administração Pública. É justamente com base nos objetivos maiores e nos recursos disponíveis, que os objetivos devem ser desdobrados em metas a serem alcançar ao longo do tempo, representando assim os patamares no caminho que a instituição percorre para atingir suas finalidades.⁵⁹

Todavia, para trilhar essa estrada, “a organização deve possuir uma visão e uma missão de futuro do que almeja para si mesma, assim como os valores fundamentais que a guiarão neste caminho, colocar em prática esses elementos é o que conhecemos por estratégia organizacional”.⁶⁰ Em se tratando da visão pública, as grandes diretrizes são estabelecidas pelo governo democraticamente eleito, titular do Poder Executivo, e são desdobradas pelos dirigentes. É neste cenário que “cada órgão e entidade do setor público deverá se mobilizar para, dentro de sua esfera de competência, produzir e entregar os respectivos resultados à sociedade”.⁶¹

⁵⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Planejamento organizacional*, 2017. p.03.

⁶⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Planejamento organizacional*, 2017. p.03.

⁶¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Planejamento organizacional*, 2017. p.03.

Adentrando na visão conceitual, Vanessa Guerini Scopel, define que a palavra planejamento advém do verbo, planejar, tendo assim por significado, definir com antecedência um conjunto de intenções ou ações a serem realizadas, tratando-se de uma ação de organizar previamente atividades futuras a fim de evitar ou resolver problemas.⁶²

Já para Ligia Maria Silva Melo de Casimiro e Filomeno Moraes, o planejamento se converte em “uma importante ferramenta que já integra o rol de institutos vinculados à atuação pública”⁶³, convertendo-se assim em uma tarefa de suma importância para o exercício da função administrativa. Nesse sentido, tamanha é a sua importância para Administração Pública, que em matéria constitucional, através do artigo 174 da Constituição Federal de 1988, detalha a atividade de fiscalização, incentivo e planejamento como instrumentos que “dispõe o poder público para concretizar a sua atividade reguladora e norteadora das atividades econômicas”.⁶⁴

Nessa perspectiva, existem diversos mecanismos que devem ser classificados como instrumentos de planejamento, no entanto, com “a integração destes processos é crucial para a eficiência e eficácia governamental, logo, para que os munícipes obtenham o máximo do poder público, da sociedade organizada e dos atores econômicos”.⁶⁵

De outra banda, Thiago Marrara classifica a atividade de planejar como uma gama de objetivos complexos e, simultaneamente, como um instrumento para lidar com problemas de escassez de recursos das mais diversas ordens⁶⁶, sendo assim, “o Estado como o indivíduo, é obrigado a agir de modo racional e estratégico, fazendo

⁶² SCOPEL, Vanessa Guerini. **Planejamento Urbano**. Porto Alegre: SAGAH, 2018. p.13

⁶³ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.446.

⁶⁴ CORRALO, Giovani da Silva. **Planejamento, desenvolvimento e governança: desafios do poder municipal**. Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 6, n. 11, p. 79-93, 2015. p.84.

⁶⁵ CORRALO, Giovani da Silva. **Planejamento, desenvolvimento e governança: desafios do poder municipal**. Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 6, n. 11, p. 79-93, 2015. p.85.

⁶⁶ MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.03.

considerações sobre o futuro”.⁶⁷ Não restam dúvidas que um dos pilares da necessidade do planejamento é justamente o que “legitima a existência do Estado na medida em que torna possível a consecução de objetivos escolhidos democraticamente e, simultaneamente, concretiza princípios constitucionais estruturais”.⁶⁸ Desse modo, a figura do planejamento público surge como uma característica necessária do Estado democrático, sendo da lógica e da democracia que o Estado aja de forma racional, “pensando nas gerações presentes e futuras e concretizando os interesses públicos e difusos escolhidos pela comunidade por ele ordenada”.⁶⁹

Todavia, para que estes objetivos sejam alcançados, se faz necessário enfatizar que para cada escolha administrativa, exercida dentro dos parâmetros normativos e axiológicos exigidos na Constituição de 1988, “é preciso articulação, eleição de objetivos, diretrizes, metas e recursos disponíveis, que o processo de planejamento realiza instrumental e procedimentalmente”.⁷⁰ Para tanto, há doutrinadores que defendem que o planejamento estatal possui seis características estruturais básicas, como a complexidade, a orientação finalística, a seletividade, a conexão, a flexibilidade e a criatividade planejadora.

Como primeira característica observa-se a complexidade, pois aprofundando tal temática, é possível dizer que o ato de planejar é algo que exige discussão e análise de projetos nas mais diversas áreas que contemplam a gestão pública. Para tanto, esta questão resulta em uma “multiplicidade de elementos que o constituem, de seu procedimento, dos diversos interesses envolvidos e dos inúmeros sujeitos que dele participam”.⁷¹ Já a orientação finalística tem como base o entendimento de

⁶⁷ MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa.** Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.03.

⁶⁸ MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa.** Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.03-04.

⁶⁹ MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa.** Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.04.

⁷⁰ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais.** Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.446.

⁷¹ MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa.** Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.04.

“concretizar as finalidades públicas e objetivos específicos”⁷², pois sem um direcionamento o planejamento se torna inócuo, perdendo o sentido. Nessa perspectiva, a existência do planejamento pressupõe, pelo menos, um objetivo dado, específico e que necessite ser concretizado no futuro”, atingindo um objetivo futuro.

Em se tratando do terceiro requisito, engloba-se a característica resultante na seletividade, pois no planejamento a atividade processual e “a eficácia prática de resultados dependem da existência de um objeto, mas não um objeto qualquer, amplo e genérico”.⁷³ Para isso, com a definição dos objetivos, permitirá que os resultados só serão bem elaborados a medida em que estejam minimamente claros, com objetivos precisos, pois do contrário, “quanto mais amplo e impreciso for o objeto do planejamento, mais difícil será o procedimento executório”⁷⁴. A quarta característica centraliza-se na conexidade, conceito que passa a englobar a eficiência, pois, obtém-se racionalidade nas medidas adotadas que permeiam o longo prazo no planejamento. Portanto, o sucesso de um plano estatal dependerá, “da escolha de medidas compatíveis, racionalmente viáveis e voltadas para uma mesma finalidade claramente definida”.⁷⁵

A quinta característica que permeia o planejamento está centrada na flexibilidade que se escora na “possibilidade de alteração e correção contínua do processo de planejamento e dos produtos desse processo”.⁷⁶ Nessa esteira, é possível dizer que, “quanto mais espaço de escolha existe para o planejamento, maior será a flexibilidade planejadora e, assim, mais facilmente serão afastadas falsas estratégias e falsas escolhas”.⁷⁷ Todavia, se observarmos tal questão sob a ótica

⁷² MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.04.

⁷³ MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.04

⁷⁴ MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.04.

⁷⁵ MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.05.

⁷⁶ MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.05.

⁷⁷ MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.05.

jurídica, é necessário avaliar a flexibilidade adequada que é “aquela em situa-se entre uma proteção mínima de segurança jurídica dos afetados pelo plano e, de outro lado, um grau adequado de discricionariedade decisória da autoridade pública para atingir os objetivos públicos que dependem do planejamento estatal”.⁷⁸

Já a sexta e última característica discorre sobre a criatividade planejadora, sendo que tal criatividade representa para o gestor ou planejador “a inventiva de soluções legais, legítimas, viáveis e necessárias à superação do problema concreto que lhe é subjacente, bem como para a consecução das metas planejadas”.⁷⁹ Mas por outro lado, é possível dizer que a criatividade vincula-se aos limites da própria discricionariedade pública, bem como a Administração Pública também está atrelada a legalidade e aos princípios fundamentais que regem o direito administrativo.

De outra banda, é importante salientar que, tais características se relativizam em maior ou menor grau quando passam a atuar dentro do Setor Público em virtude do regime jurídico diferenciado que rege a atuação pública no Brasil.⁸⁰

Após transitar entre alguns conceitos importantes acerca do planejamento, passa-se a discorrer sobre o histórico do planejamento público no Brasil. Planejamento este, que matéria econômica possui um forte vínculo com a atuação do Estado, desenvolvendo uma gestão pública de perfil nada democrático, bem como uma trágica cultura de imprevisão.⁸¹

Para ilustrar esta trágica cultura, Diogo Figueiredo Moreira Neto destaca que os aspectos dominantes “sobre as finanças públicas brasileiras foram, sempre e secularmente fincados em nossa cultura, o patrimonialismo e o personalismo”⁸² tendo

⁷⁸ MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.05.

⁷⁹ MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.05-06.

⁸⁰ MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.06.

⁸¹ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.446.

⁸²MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal (finanças públicas democráticas)**. Renovar. Rio de Janeiro, 2001. p.83.

como herança “a crônica imprevisão, a improvisação administrativa, o apelo à demagogia fácil, a multiplicação de obras inconclusas, o acúmulo de déficits públicos, e até bem recentemente os flagelos da inflação, da estagnação e do endividamento crescentes”.⁸³

Breve histórico anterior 1950

Em se tratando da história do planejamento na administração pública brasileira, é possível evidenciar que um dos mais importantes planos elaborados no século XX foi o Plano Dutra, mais conhecido como Plano SALTE. Tal Plano foi elaborado pelo governo do ex-Presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1950) sendo apresentado ao Congresso Nacional em maio de 1948 e aprovado dois anos após a sua apresentação. Nessa esteira, o plano previa investimentos em setores considerados prioritários como saúde, alimentação, transporte e energia, áreas em que o país carecia de intervenção através destes investimentos, fomentando assim o desenvolvimento.

Faz-se oportuno abrir um parêntesis no tocante as previsões constitucionais postas na Constituição brasileira de 1946, que previa através do artigo 29 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, a execução de um plano de aproveitamento econômico na região do Rio São Francisco.

Para melhor compreensão, veja-se a literalidade do texto constitucional de 1946:

Art 29 - O Governo federal fica obrigado, dentro do prazo de vinte anos, a contar da data da promulgação desta Constituição, a traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes, no qual aplicará, anualmente, quantia não inferior a um por cento de suas rendas tributárias.⁸⁴

Como descrito anteriormente, o plano previa em áreas como a saúde, a elaboração de estratégias através da Campanha Nacional de Saúde para elevar os níveis sanitários da população em especial para as comunidades localizadas em áreas rurais. Já nos transportes se delineava um programa baseado nos planos ferroviários e rodoviários, contemplando assim o reaparelhamento dos portos, a melhoria das condições de navegabilidade dos rios e o aparelhamento da frota

⁸³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal (finanças públicas democráticas)**. Renovar. Rio de Janeiro, 2001. p.84.

⁸⁴ BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF.

marítima. Todavia, no tocante aos resultados obtidos com o plano foi a entrega do Hospital dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro, o Hospital do Subúrbio em Salvador, a Rodovia Presidente Dutra ligando o Estado de São Paulo ao Rio de Janeiro, a Rodovia ligando Rio de Janeiro a Bahia e a construção da Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso no Rio São Francisco. Apesar de representar alguns avanços, o plano enfrentou inúmeras dificuldades operacionais, tendo em vista a alta carga inflacionária do período, sendo abandonado e descontinuado a partir de 1951.

Já em segundo momento, no Governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), o avanço da compreensão da necessidade de um planejamento na administração pública ganhou ainda mais força, sendo eleito com o mote do “Plano de Metas 50 anos em 5”, plano este considerado um dos mais completos da história brasileira. O presente Plano de Metas foi um projeto de planejamento com uma agenda de crescimento econômico e de caráter desenvolvimentista, reunindo diversos grupos sociais e interesses diversos. O plano em si possuía 30 objetivos a serem alcançados em diversos setores, incluindo também um 31º que era a transferência da Capital Federal, logrando assim alguns êxitos no campo econômico.

Todavia, no presente governo os cargos estratégicos da administração federal acabaram sendo ocupados por representantes da Marinha, Exército e Aeronáutica, tendo assim um perfil de gestão de caráter centralizador e de pouco diálogo.⁸⁵

Contudo, apesar dos problemas, é possível avaliar que o “país avançou na compreensão da necessidade de investir no planejamento, no entanto, o impacto na situação social não foi significativo a ponto de mudar o cenário que se conhece ainda na atualidade”.⁸⁶ Nesse aspecto, muitos são os desafios que ainda persistem em matéria de planejamento público em nosso solo pátrio. Todavia, a visão de planejamento adotada nesse período era considerada tecnocrata, sendo baseada em uma forte e definida estrutura burocrática “com concentração de informações e ações voltadas, em especial para o crescimento econômico, bem como a forte influência na

⁸⁵ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. ***Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais***. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.447.

⁸⁶ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. ***Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais***. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.448.

formulação e implementação das políticas de desenvolvimento econômico e social como órgãos de conselhos, institutos, etc”.⁸⁷

Após o Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) e já em um contexto ditatorial, é criado o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada com a “função de coordenar a elaboração de um Plano Decenal de Desenvolvimento para o período 1967-1976, que contribuísse no embasamento de conhecimentos técnicos para estudos e memória do Estado-administração brasileiro”.⁸⁸ Já em 1972 através do Decreto 71.353 de 1972 que criou o Sistema Federal de Planejamento cuja o objetivo era dar “formalidade ao processo de planejamento federal” com a função “de coordenar e elaborar plano e programas, assegurando a execução destes, bem como a escolha de prioridades e modernização da administração pública”.⁸⁹ O presente órgão ainda centralizava todas as atividades e foi responsável por articular ações juntamente com os Estados e Municípios.

Apesar da compreensão de uma necessidade de haver um planejamento nas ações estatais em tempos passados, a crise econômica, financeira e monetária que assolou o Brasil nas décadas de 70 e 80 fez com que “as dificuldades históricas entre política e economia, a estrutura e o funcionamento do sistema de planejamento” passaram “a apresentar fragilidades, tais como as discordâncias entre os órgãos e as dificuldades econômicas”.⁹⁰ Nesse contexto, as sucessivas crises e a instabilidade econômica fizeram com que o planejamento público ficasse em segundo plano.

Todavia, diante desse contexto, o panorama começa a ser modificado a partir da Promulgação da Constituição Federal de 1988, em que representou um grande marco na história constitucional e na mudança de paradigmas na gestão pública

⁸⁷ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. ***Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais***. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.448.

⁸⁸ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. ***Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais***. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.448.

⁸⁹ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. ***Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais***. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.448.

⁹⁰ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. ***Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais***. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.449.

nacional, pois concedeu aos Direitos Sociais o status de Direitos Fundamentais. Diante desse cenário, com a consolidação de um Estado Social pela Carta Magna, o Estado brasileiro passou por uma modificação do seu papel, exigindo assim medidas de maior intervenção estatal no campo dos Direitos Sociais através da implementação de políticas públicas.

Nessa esteira:

A Constituição de 1988 desenhou, conseqüentemente, um Estado necessariamente implementador de políticas públicas. Carregado de programaticidade e diretividade, o texto constitucional estabeleceu como “objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil” a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.⁹¹

Sendo assim, a medida em que a Constituição Federal de 1988 consolida um Estado Social, “a relevância da presença estatal encontra-se com a importância dada aos direitos fundamentais pelo texto constitucional”.⁹² Para tanto, a concretização do Estado Social Democrático, “exige-se dos vários órgãos e entidades públicas, em todas as esferas federativas, um compromisso com a melhora de vida da população por meio de diferentes maneiras de atuação, que ultrapassam a obediência ao comando legal como resultado, para exigir a efetivação do mesmo como objetivo maior a ser atingido”.⁹³ Fato que converte o planejamento em “uma ferramenta natural para uma atuação eficaz, mas precisa ser eleita como uma condicionante necessária de atuação eficiente”.⁹⁴

⁹¹ MORAES, Filomeno. **A “constituição econômica” no Brasil: da Subcomissão do Itamarati à Constituição Federal de 1988.** In: COUTINHO, Aldacy et al. *Liber amicorum: homenagem ao prof. doutor Antônio José Avelãs Nunes.* Coimbra: Coimbra Editora, 2009. p. 212.

⁹² CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais.** Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.451.

⁹³ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais.** Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.451.

⁹⁴ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais.** Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.451.

Também com o advento da Constituição de 1988, “numa demonstração da preservação dos instintos de planejamento na sociedade, institui o Plano Plurianual como o principal instrumento de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro”.⁹⁵

Nesse sentido, corroborando com as afirmações acima:

O PPA deveria estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Cada PPA deve conter diretrizes para a organização e execução dos orçamentos anuais e, consoante uma prática já iniciada pelos governos militares, a vigência de um plano deve começar no segundo ano de um governo e findar no primeiro ano do mandato seguinte, com o objetivo explícito de permitir a continuidade do planejamento governamental e das ações públicas.⁹⁶

Para tanto, é possível dizer que a “adoção de modelos de gestão que ampliem a capacidade da Administração Pública em promover o bem-estar social, atendendo com eficiência e efetividade as novas/velhas e crescentes demandas da sociedade brasileira passa pela assunção definitiva da atividade de planejar dialogando com os destinatários das ações públicas”.⁹⁷

Dando sequência a perspectiva histórica do planejamento, chega-se a década de 90, década esta, marcada por uma profunda modificação no panorama estatal brasileiro e controle inflacionário com a chegada do Plano Real, o que permitiu a Administração Pública um maior fôlego. Com isso, deu-se início a chamada Reforma

⁹⁵ CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A experiência brasileira de planejamento**. In: SIMONSEN, Mário Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira (Orgs.). A nova economia brasileira. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/807/1/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20-%20A%20experi%C3%A2ncia%20brasileira%20em%20planejamento%20econ%C3%B4mico.pdf>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021. p.218.

⁹⁶ CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A experiência brasileira de planejamento**. In: SIMONSEN, Mário Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira (Orgs.). A nova economia brasileira. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/807/1/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20-%20A%20experi%C3%A2ncia%20brasileira%20em%20planejamento%20econ%C3%B4mico.pdf>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021. p.219.

⁹⁷ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.451.

Administrativa ou Gerencial, e nessa questão “a reforma administrativa realizada a partir de 1990 tem sua motivação na agenda econômica, caracterizada pela crise financeira do Estado, com influência da vertente gerencial inglesa e com premissas gerencialistas do modelo americano”.⁹⁸

Já em 1995 com a chegada do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a reforma do Estado teve seu início por completo, sendo comandada pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira. A reforma como um todo era baseada no chamado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, aprovado em novembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado do Conselho de Governo que apresentava um verdadeiro diagnóstico da “crise” por que passava o Estado Brasileiro e a Administração Pública, definindo objetivos e estabelecendo diretrizes para que o Governo Fernando Henrique Cardoso possa intervir com o objetivo de efetuar uma reforma da administração pública.

Para consolidação da presente Reforma, a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 “introduziu a denominada Reforma Administrativa, modificando o regime e as normas da Administração Pública”.⁹⁹ Ainda assim, tal emenda propiciou também, a descentralização das “funções das entidades administrativas e introduziu-se o comando para a elaboração de norma sobre a participação do usuário na Administração Pública”¹⁰⁰

Não restam dúvidas que “o planejamento é um processo político que visa o alcance de melhoria de algo, no caso o usufruto racional, útil e aprazível dos recursos”, servindo também como um instrumento para alcançar a maior efetividade possível no empreendimento das ações executadas para tal fim.¹⁰¹ Configurando-se como uma atividade que envolve técnica e política voltada para o presente e o futuro, buscando

⁹⁸ OLIVEIRA, André Browne Ribeiro; SILVA, Uilcleides Braga da Silva; BRUNI, Adriano Leal. **Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil**. Revista de Estudos Contábeis. Londrina, 2012. p.02.

⁹⁹ ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2 ed. Forense. Rio de Janeiro, 2017.p.13.

¹⁰⁰ ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2 ed. Forense. Rio de Janeiro, 2017.p.13.

¹⁰¹ BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras Editora, 2013.p.13.

prever e lidar com o espaço público e seus atores, bem como com a evolução das relações sociais, culturais, econômicas.¹⁰²

Nessa esteira, é possível evidenciar que ao longo da história, o Brasil tem acumulado a experiência do planejamento “em diferentes linhas de atuação e de governo, a ponto de já ter marcado em sua estrutura administrativa, bem como urbanística, a certeza de que a gestão pública planejada pode promover melhor desempenho da atuação estatal”¹⁰³, em especial na “promoção do acesso aos direitos sociais, permitindo também a possibilidade de controle e avaliação crítica sobre a atividade administrativa do Estado cujo planejamento seria mais efetivo”.¹⁰⁴

A atuação administrativa deverá ser pautada a partir dos comandos constitucionais e “deverá atuar de maneira interventiva nos domínios econômico e social, na perspectiva de provocar as necessárias transformações estruturais”.¹⁰⁵ Cabendo, dessa forma, à “Administração Pública atuar de maneira planejada, baseada em dados concretos, interpretações técnicas e políticas, definição de estratégias e levantamento de custos e recursos, participação social, com foco na promoção da justiça social”.¹⁰⁶ Para tanto, o planejamento deve ser utilizado como uma “ferramenta que promove o diálogo entre o poder público e a sociedade, nos diversos níveis de fragmentação que ela se apresenta”.¹⁰⁷ Para atender a tal

¹⁰² ¹⁰² BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras Editora, 2013.p.18-19.

¹⁰³ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.449-450.

¹⁰⁴ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.449-450.

¹⁰⁵ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.452.

¹⁰⁶ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.452.

¹⁰⁷ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.454.

expectativa é que a Administração Pública necessita abandonar de vez a marca do patrimonialismo, autoritarismo e da ineficácia.¹⁰⁸

Importante salientar que o “reconhecimento do planejamento como uma importante ferramenta de gestão passa por modificar a mentalidade dos agentes e gestores públicos, bem como da conscientização do cidadão sobre sua presença e importância na atuação e definição de escolhas públicas”.¹⁰⁹ Isso faz-se necessário para induzir a “um comportamento institucional prospectivo e preventivo, consciente dos deveres de obediência aos parâmetros do Estado democrático e social constitucionalizado”¹¹⁰ que buscou eleger “a promoção pública da participação social e acesso aos direitos fundamentais como caminho para o alcance do bem-estar social, seu objetivo maior”.¹¹¹ Nessa mesma linha, é possível dizer que, “o planejamento defendido é um comando para o administrador probo, impessoal e eficiente”¹¹², pois sem planejamento, o setor público não conseguirá “identificar, definir e aplicar recursos públicos em demandas reprimidas”, para isso, é necessário que o planejamento e as políticas públicas sejam traduzidas em normas técnicas, tendo a função de auxiliar na transformação da realidade existente, ao definir os caminhos e objetivos específicos da atuação pública.¹¹³

Nesse aspecto, defende-se que a administração pública necessita de um aprimoramento para condução de suas ações, pois tais ações “não se efetivam de

¹⁰⁸ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

¹⁰⁹ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.454.

¹¹⁰ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.454.

¹¹¹ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.454.

¹¹² CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.453.

¹¹³ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.455.

maneira rápida dado o perfil brasileiro já ressaltado”. Para tanto, o planejamento converte-se em um importante instrumento político, comprometendo o gestor, protegendo o interesse público da irracionalidade, do automatismo tendencioso e pessoal, da corrupção. Ainda, garante o debate e a transparência nas decisões e readequações necessárias, provoca o dinamismo dadas as definições objetivas de atuação que passam, também, a solicitar outros mecanismos, os de controle do cumprimento de metas e objetivos.¹¹⁴

Dentro desta temática também é necessário destacar a necessidade da chamada “defesa da instrumentalização do planejamento” como meio de controle da ação pública, pois “ o planejamento é uma ferramenta natural para uma atuação eficaz, mas precisa ser eleita como uma condicionante necessária de atuação eficiente”.¹¹⁵ Sua institucionalização material é imprescindível ao Estado Democrático Social de Direito, a ser reconhecido como um instrumento, meio pelo qual a ação administrativa pode dar vida a um desenho funcional em que estão estabelecidas as diretrizes espaciais, temporais e de conteúdo, habilitando o poder público a cumprir o previsto no texto normativo.¹¹⁶

Nesse diapasão, é fundamental também para o planejamento público fazer a “observância dos valores e preceitos democráticos da participação popular nas principais decisões”.¹¹⁷ Como exemplo disso, destaca-se duas principais legislações, sendo a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000) e o Estatuto das Cidades (Lei 10.257 de 10 de julho de 2001) “que fomentaram a participação popular no tocante a elaboração do orçamento público e planejamento

¹¹⁴ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.455.

¹¹⁵ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.451.

¹¹⁶ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.455.

¹¹⁷ SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. Belo Horizonte: Arraes, 2017. p.159.

das cidades”.¹¹⁸ Com isso, a partir do Estatuto das Cidades, os gestores públicos municipais passaram a utilizar, de forma obrigatória, o Plano Plurianual, a Lei de diretrizes orçamentárias, a Lei orçamentária anual e o Plano Diretor como instrumentos que ajudarão na sistemática do planejamento municipal. Ao passo que a Lei de Responsabilidade Fiscal “atribuiu grande destaque aos princípios garantidores de uma gestão eficiente, responsável, transparente e participativa atualizando aqueles estabelecidos na Magna Carta de 1988”.¹¹⁹

Contudo, é possível enfatizar que, “os planos devem estar articulados num planejamento estratégico municipal que integre outros planos e políticas públicas, alicerçados em informações fidedignas do status quo, a permitir o detalhamento de onde se quer chegar, seus responsáveis e respectivos meios”.¹²⁰ Nesse aspecto, “um planejamento bem elaborado norteia todo o pool de políticas públicas locais, além de otimizar a utilização dos recursos disponíveis”¹²¹, bem como também acaba sendo uma grande “conjugador de esforços e interesses, a resultar numa união de esforços entre o governo, sociedade civil e atores econômicos”.¹²²

Avançar imprevisão – Direito administrativo do medo.

No tocante à falta realidade administrativa e a falta de planejamento, outro ponto a ser observado na administração pública de países latino-americanos, como o Brasil, “é a superação de valores culturais que, normalmente impedem verdadeiras reformas administrativas, a fim de deixar a gestão pública mais eficiente”.¹²³ Diante

¹¹⁸ SANTIN, Janaína Rigo. *Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local*. Belo Horizonte: Arraes, 2017. p.159.

¹¹⁹ SANTIN, Janaína Rigo. *Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local*. Belo Horizonte: Arraes, 2017. p.159.

¹²⁰ CORRALO, Giovani da Silva. *Planejamento, desenvolvimento e governança: desafios do poder municipal*. Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 6, n. 11, p. 79-93, 2015. p.86.

¹²¹ CORRALO, Giovani da Silva. *Planejamento, desenvolvimento e governança: desafios do poder municipal*. Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 6, n. 11, p. 79-93, 2015. p.86.

¹²² CORRALO, Giovani da Silva. *Planejamento, desenvolvimento e governança: desafios do poder municipal*. Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 6, n. 11, p. 79-93, 2015. p.86.

¹²³ ISMAIL FILHO, Salomão. *Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente*. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>>

disso, “a corrupção sistêmica e a influência política, alterando diretrizes administrativas conforme interesses pessoais do governante, ainda são fatores a serem efetivamente superados”.¹²⁴

Para isso, se faz necessário modificar tal questão, criando assim “uma cultura e uma consciência político-jurídica em prol dos direitos humanos e da boa gestão, se levará a um retrocesso social”.¹²⁵ Nessa perspectiva, o Estado brasileiro precisa começar a implementar “uma agenda efetivamente capaz de compatibilizar o desenvolvimento e a sustentabilidade, a poupança doméstica e o investimento”, bem como “o culto às prioridades constitucionais e o devido senso de urgência, mediante imparcial avaliação mensurável (preliminar e sucessiva) das políticas públicas, com a meta de que os seus benefícios (diretos e indiretos)”.¹²⁶

É também nesse contexto que as considerações acerca da boa governança começam a ser discutidas, temática que será abordada no segundo capítulo. Todavia, é de suma importância “instaurar uma série de novos hábitos no bojo das relações administrativas, libertando-as dos vícios associados ao abuso patrimonialista dos programas exclusivamente de curto prazo”.¹²⁷ Trata-se assim de erguer um modelo de gestão alicerçado no planejamento como uma norte a ser traçado pela administração, bem como em um efetivo controle interno, externo e social, dando

Acesso em 29 de janeiro de 2021.p.123.

¹²⁴ ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente**. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>>

Acesso em 29 de janeiro de 2021.p.123.

¹²⁵ ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente**. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>>

Acesso em 29 de janeiro de 2021.p.129.

¹²⁶ FREITAS, Juarez. **As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 35.1, jan./jun, 2015. Disponível em: <[file:///C:/Users/JANDER/Downloads/2079-Texto%20do%20artigo-3469-3-10-20160220%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/JANDER/Downloads/2079-Texto%20do%20artigo-3469-3-10-20160220%20(1).pdf)> Acesso em 01 de fevereiro de 2021. p.196.

¹²⁷ FREITAS, Juarez. **As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 35.1, jan./jun, 2015. Disponível em: <[file:///C:/Users/JANDER/Downloads/2079-Texto%20do%20artigo-3469-3-10-20160220%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/JANDER/Downloads/2079-Texto%20do%20artigo-3469-3-10-20160220%20(1).pdf)> Acesso em 01 de fevereiro de 2021. p.196.

assim sustentabilidade, legitimidade e responsabilidade na elaboração e execução das políticas pública, bem como entregas efetivas de resultados para população.

Ver – CORRALO, Giovani da Silva. *A boa governança local e atividade econômica: o poder municipal como indutor do desenvolvimento sustentável e da justiça social*. ARGUMENTUM. Revista de Direito n. 15. UNIMAR, 2014.

CORRALO, Giovani da Silva. *Planejamento, desenvolvimento e governança: desafios do poder municipal*. Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 6, n. 11, p. 79-93, 2015. p.84.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A experiência brasileira de planejamento*. In: SIMONSEN, Mário Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira (Orgs.). A nova economia brasileira. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.

CARDOSO JÚNIOR, J. Celso. *Planejamento governamental, orçamentação e administração pública no Brasil: alavancas para o desenvolvimento sustentável*. In: Estado, planejamento e administração pública no Brasil. Curitiba: IMAP, 2013.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. *O desafio da reinvenção do Estado no Brasil*. In: *Estado, planejamento e administração pública no Brasil*. Instituto Municipal de Administração Pública. Curitiba: IMAP, 2013.

KNOERR, Viviane Coêlho de Séllos; KNOERR, Fernando Gustavo. *A Teoria da Imprevisão e a Gestão Pública de Crises no Brasil*. JUSTICA DO DIREITO, R. Expediente vol. 34, n. 2 (2020). *Revista Justiça do Direito*, v. 34, n. 2, p. 1-5, 29 out. 2020.

1.3 – O contexto de crise na Administração Pública brasileira

A história vem mostrando que as crises econômicas acabaram fazendo parte do dia a dia dos governos e do próprio mercado financeiro, fato este, que acaba por afetar de forma direta a vida das pessoas em suas mais diversas dimensões, como salários, poder de compra, consumo, qualidade de vida, dentre outras questões. Todavia, na visão de Roberto Dumas Dama, uma crise “dificilmente ocorre de maneira isolada”¹²⁸, podendo haver crises internas em decorrência de problemas nacionais ou crises externas por conta do cenário internacional que acabam por afetar as economias nacionais.

Nessa esteira, cabe também aprofundar o conceito de “crise” sob a perspectiva de alguns doutrinadores. Em primeiro plano, Ian Mitroff filia-se a um conceito mais direto, definindo uma crise como “um evento que afeta ou tem o potencial de afetar uma organização inteira”.¹²⁹ Para o autor, a crise é algo negativo que “não pode ser completamente contido dentro das paredes de uma organização”¹³⁰, mas admite que, “apesar de nem todas as crises serem previstas, todas podem ser administradas nos limites do humanamente possível”.¹³¹ Já para Jonathan Bernstein, define crise como “qualquer situação que ameaça ou pode ameaçar a integridade de pessoas ou propriedades, e seriamente interromper um negócio, arranhar reputações ou impactar negativamente o valor de mercado”.¹³²

¹²⁸ DAMAS, Roberto Dumas. ***Crises Econômicas Internacionais***. São Paulo: Saraiva, 2017. p.13.

¹²⁹ FORNI, João José. ***Gestão de crises e comunicação: o que os gestores e profissionais de comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas***. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019. p.06.

¹³⁰ FORNI, João José. ***Gestão de crises e comunicação: o que os gestores e profissionais de comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas***. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019. p.06.

¹³¹ FORNI, João José. ***Gestão de crises e comunicação: o que os gestores e profissionais de comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas***. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019. p.06.

¹³² FORNI, João José. ***Gestão de crises e comunicação: o que os gestores e profissionais de comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas***. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019. p.06.

A crise também pode ser conceituada “como um período de descontinuidade, marcando o ponto de ruptura em um processo padronizado de linearidade”¹³³, sendo considerado como um acontecimento capaz de produzir perturbações nos mais variados níveis de uma organização.¹³⁴

Em suma, a crise em si pode ser considerada como uma ruptura com o estado de normalidade, o que acaba ocasionando situações de emergência em que há a necessidade de uma rápida intervenção através de um plano estratégico. Diante de uma crise econômica, este período é definido como um tempo em que a economia passa por uma retração da atividade econômica, medida através do Produto Interno Bruto, tendo como consequência a piora nos indicadores econômicos como a retração do consumo, o aumento do desemprego, a baixa nos investimentos, dentre outros. Todavia, às consequências diretas para o Setor Público está na queda acentuada da arrecadação de tributos, na piora dos indicadores fiscais e na dificuldade de executar as políticas públicas.

As crises na maioria das vezes são consideradas meramente cíclicas, ou seja, possuindo durabilidade de apenas um período, mas em alguns casos, tais crises podem se estender durante anos. Nos últimos tempos, as crises econômicas, institucionais e políticas vem sendo pautas recorrentes nos noticiários nacionais, sendo agravadas por uma percepção de fragilidade no controle, na transparência e nos escândalos de corrupção que rondam a administração pública, ocasionando assim uma baixa na qualidade e na prestação dos serviços públicos. No entanto, uma das pautas recorrentes está na crise econômica e fiscal que vem assolando o setor público nacional, crise esta, que teve início em meados de 2014 e vem se prolongando até a atualidade.

As consequências da presente crise têm sido sentidas nas mais diversas áreas que permeiam a gestão pública e acabam afetando de forma direta na elaboração e na execução de políticas públicas em setores sensíveis para busca da efetivação dos Direitos Fundamentais Sociais. Com isso, o Estado brasileiro como um todo, nas suas

¹³³ SILVA, Bruna Ribeiro; COSTA, Helena Araújo. **Gerenciamento de crises no setor público e suas influências sobre a administração: o caso da Operação Voucher no Ministério do Turismo**. Brasília: Rev. Serv. Público, 2018. p.91.

¹³⁴ CARVALHO, P. M. V. **Fatores que influenciam a resiliência dos gestores em tempos de crise: o caso do pequeno comércio em Portugal**. Portugal: Dissertação (Mestrado em Gestão de Serviços).Universidade do Porto, 2014.

mais diferentes esferas da federação, vem enfrentando um panorama de insolvência, havendo dificuldades para equilibrar as contas, muito por conta do fator recessivo que tem como consequência a queda da atividade econômica em quase todos os setores da economia, bem como o crescimento vertiginoso das despesas correntes, fruto do engessamento do orçamento público e de uma cultura de irresponsabilidade enraizada na administração estatal brasileira.

Como observado anteriormente, não é de hoje que o Brasil vivencia uma crise, pois desde o século passado o país estava imerso em uma grave conjuntura de crise monetária e inflacionária que causou dificuldades para o setor público em planejar e executar políticas públicas importantes em âmbito nacional. Todavia, com a concretização do Plano Real em 1994, o país passou a respirar ares mais calmos com a estabilização monetária e o consequente controle de um dos maiores inimigos, a inflação.

Ainda durante a década de 1990, o aparelho do Estado brasileiro passou por diversas modificações, sobretudo a partir de 1995 com a implementação das reformas gerenciais no Governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), cujo governo promoveu reformas fundamentais para o contexto administrativo brasileiro. Mas por outro lado, apesar das reformas do Aparelho do Estado realizadas em tempos passados, bem como a implementação de um novo regime jurídico, o Brasil não superou sua trágica cultura gerencial, levando marcas de uma administração patrimonialista e perdulária até os dias de hoje.

Em meio a este contexto, houve um importante avanço, a edição da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. A presente legislação quebrou paradigmas e tentou implementar uma nova cultura ao lidar com os gastos públicos. Para tanto, alguns princípios norteadores serviram de base para a legislação em questão, como a legalidade, a responsabilidade, a legitimidade e a responsividade. Nesse sentido, a presente lei caracterizou-se “como uma mudança de hábitos, marcando a desejável passagem do patrimonialismo demagógico para o gerencialismo democrático”.¹³⁵

¹³⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. ***A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus princípios jurídicos.*** Revista de Direito Administrativo, n.221, jul/set, 2000.p.23 Disponível em:

Retornar ao texto Diogo Moreira Neto

Diante disto, após discorrer brevemente sobre o contexto pretérito, faz-se necessário analisar o contexto de crise vivenciada pela gestão pública na atualidade, somada a trágica cultura de planejamento e gestão, enraizada em solo nacional e praticada por parte dos gestores públicos.

A partir de meados de 2013 a economia brasileira começou a dar os primeiros sinais de desaceleração, como consequência, “é possível constatar que no período 2014-2015 houve deterioração dos principais indicadores macroeconômicos brasileiros”¹³⁶ com isso, “o Produto Interno Bruto-PIB brasileiro registrado em 2014 o país teve crescimento quase nulo – mais precisamente de 0,1%, caracterizando quadro de estagnação econômica”.¹³⁷ Já no ano de 2015, “o mesmo indicador aponta para um decréscimo de 3,8% em relação ao ano de 2014, o que significa, na prática, retração da atividade econômica no Brasil”.¹³⁸ No ano de 2016, a economia e os indicadores também passaram por uma forte recessão, o que representou em uma retração de 3,6% do PIB.

Apesar da retomada do crescimento econômico nos anos de 2017, 2018 e 2019, o baixo crescimento passou a figurar no cenário nacional, tendo um Produto Interno Bruto, respectivamente de 1,3%, 1,1% e 1,1%. No ano de 2020, o fator recessivo voltou a assolar o Brasil e o cenário internacional em virtude da pandemia da *covid-19* e da grave crise econômica e sanitária que se instaurou.

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47557/45185>> Acesso em: 23 de janeiro de 2021. p.23.

¹³⁶ CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo da; AURELIANO JUNIOR, Eurípedes; KNOPP, Glauco da Costa; XAVIER, Dulcilene Claudia. ***Crise Fiscal do Estado brasileiro: saídas pela via da gestão***. IX Congresso CONSAD de Gestão pública. Disponível em: <<https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-45-01.pdf>> Acesso em 19 de janeiro de 2021. p.05

¹³⁷ CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo da; AURELIANO JUNIOR, Eurípedes; KNOPP, Glauco da Costa; XAVIER, Dulcilene Claudia. ***Crise Fiscal do Estado brasileiro: saídas pela via da gestão***. IX Congresso CONSAD de Gestão pública. Disponível em: <<https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-45-01.pdf>> Acesso em 19 de janeiro de 2021. p.05

¹³⁸ CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo da; AURELIANO JUNIOR, Eurípedes; KNOPP, Glauco da Costa; XAVIER, Dulcilene Claudia. ***Crise Fiscal do Estado brasileiro: saídas pela via da gestão***. IX Congresso CONSAD de Gestão pública. Disponível em: <<https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-45-01.pdf>> Acesso em 19 de janeiro de 2021. p.05

Após transcorrer um pouco sobre o panorama econômico, que diga-se de passagem foi causado pela má gestão da política econômica e fiscal, passa-se a analisar as consequências práticas da crise sobre os diferentes Entes da federação e suas implicações em áreas sensíveis, como por exemplo os Direitos Fundamentais Sociais.

Em primeiro plano, destaca-se que a crise possui um fator em comum entre os diferentes entes da federação, ou seja, a crise econômica “pelo lado da receita, a recessão resultou em forte redução da arrecadação”¹³⁹, já “pelo lado do gasto, o desafio é a gestão das despesas de pessoal ativo e inativo, uma vez que a rigidez orçamentária decorrente da sua expansão exagerada pode comprometer os recursos programados para outros fins, em especial os investimentos”.¹⁴⁰ Nessa mesma perspectiva, é possível evidenciar que, “nas últimas décadas, sucessivos governos, especialmente em âmbito estadual e municipal, elevaram as despesas com pessoal ativo e custeio para manutenção da máquina administrativa, de tal modo que, hoje, o espaço fiscal para a realização de investimentos é quase nulo”.¹⁴¹

Fruto deste descompasso fiscal se destaca a crise dos Estados como o Rio Grande do Sul, Minas Gerais e o caso mais emblemático, do Estado do Rio de Janeiro.

Em se tratando do Estado do Rio de Janeiro, a crise fiscal eclodiu em meados dos anos de 2015 e 2016, justamente em um período em que a economia brasileira passava por um momento de profunda recessão. Todavia, a cultura gerencial impregnada no Estado já vinha operando como uma espécie de “bomba” que perpassou por diversos governos, e o fator econômico, apenas fez acelerar o processo de deterioração das finanças públicas estaduais. Fator este, que fez o Estado acumular um passivo com a União no valor de R\$ 118 bilhões até o ano de 2019. Para corroborar com tais dados, o ex-secretário da Fazenda do Estado, Luiz Cláudio Rodrigues Carvalho, afirma que “o estado do Rio acumulou em 2019 uma

¹³⁹ MERCÊS, Guilherme; FREIRE, Nayara. ***Crise fiscal dos Estados e o caso do Rio de Janeiro***. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 31, 2017. p.66.

¹⁴⁰ MERCÊS, Guilherme; FREIRE, Nayara. ***Crise fiscal dos Estados e o caso do Rio de Janeiro***. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 31, 2017. p.66.

¹⁴¹ CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo da; AURELIANO JUNIOR, Eurípedes; KNOPP, Glauco da Costa; XAVIER, Dulcilene Claudia. ***Crise Fiscal do Estado brasileiro: saídas pela via da gestão***. IX Congresso CONSAD de Gestão pública. Disponível em: <<https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-45-01.pdf>> Acesso em 19 de janeiro de 2021. p.08

dívida de R\$ 118 bilhões com a União”¹⁴², este valor exorbitante foi um “reflexo direto da péssima administração dos últimos governos do estado e da total falta de seriedade no trato do dinheiro público”. Além do péssimo gerenciamento da coisa pública, diversos ex-Governadores estão envolvidos em denúncias de corrupção e desvios de recursos públicos.

A situação do Estado do Rio de Janeiro se encontrou em tamanha complexidade que levou o Governo do Estado no ano de 2016 a decretar Estado de Calamidade Pública Financeira, autorizando os diversos setores da administração pública a tomarem medidas que visaram o enfrentamento da crise. Tamanho era o nível de criticidade da gestão que o Estado do Rio de Janeiro se encontrava que, os reflexos começaram a aparecer, e dentre eles se refletiu nos salários dos servidores públicos do Poder Executivo contemplando ativos e inativos, bem como os pensionistas, sofrendo assim sucessivos atrasos em seus vencimentos, incluindo o décimo terceiro salário. Tais atrasos acabaram gerando sérias consequências para a economia do Estado e para a vida em geral dos servidores públicos.¹⁴³ Ainda assim, a insuficiência de caixa afetou diversos outros setores da administração estadual, em especial em áreas sensíveis como a saúde, a educação, a infraestrutura e a realização de novos investimentos.¹⁴⁴

Passado este período e chegando a atualidade, a crise do Estado do Rio de Janeiro ainda não possui um desfecho final, pois o Estado ainda se encontra sob a vigência do decreto de Calamidade Pública Financeira, que em 2020 acabou sendo prorrogado até o final de 2021.¹⁴⁵ Ainda, o Estado em setembro de 2017 acabou

¹⁴² EXAME. **A crise nos Estados brasileiros: o caso do Rio de Janeiro**. Instituto Millenium Exame, 20 de janeiro de 2020. Disponível em: <<https://exame.com/blog/instituto-millenium/a-crise-nos-estados-brasileiros-o-caso-do-rio-de-janeiro/>> Acesso em 24 de janeiro de 2021.

¹⁴³ G1 Rio. **Servidores do estado do RJ reclamam de atrasos no pagamento**. G1, Rio de Janeiro, 12 de janeiro de 2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/01/servidores-do-estado-do-rj-reclamam-de-atrasos-no-pagamento.html>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

¹⁴⁴ PUFF, Jefferson. **Saúde pública: Como o RJ chegou a uma de suas piores crises no ano dos Jogos**. BBC NEWS Brasil, Rio de Janeiro, 11 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160106_crise_economica_rio_jp> Acesso em 24 de janeiro de 2021

¹⁴⁵ O DIA. **Estado de Calamidade Pública Financeira no Rio é prorrogado até o fim de 2021**. O DIA, Rio de Janeiro, 29 de dezembro de 2020. Disponível em: < <https://odia.ig.com.br/economia/2020/12/6054881-estado-de-calamidade-publica-financeira-no-rio-e-prorrogado-ate-o-fim-de-2021.html>> Acesso em 24 de janeiro de 2021.

aderindo ao chamado Regime de Recuperação Fiscal elaborado pelo Governo Federal através da Lei Complementar nº 159 de 19 de maio de 2017, que estabeleceu um plano emergencial para Estados em crise financeira, estando assim neste regime até o presente momento, o que amenizou em partes o grave cenário que se encontrava o Estado.

Outro caso a ser analisado é o do Rio Grande do Sul, um Estado da federação que vivencia uma aguda crise fiscal desde meados da década de 1970. Nessa esteira, é possível evidenciar que o panorama de crise sempre esteve na pauta política e econômica do Estado pelos menos nos últimos 50 anos, afetando assim de forma direta diversos setores da administração pública estadual.

Como reflexo da crise, o Governo do Estado se valeu da medida de parcelar os salários dos servidores públicos em diversas oportunidades e em diversos governos, bem como também somou-se o fator da dívida do Estado com organismos internacionais antes da federalização em 1997 proveniente da Lei nº 9.496/97. A presente legislação “estabeleceu critérios para a consolidação, o refinanciamento e a assunção, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que ela especifica, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal”¹⁴⁶. Sendo assim, após dois anos de negociação, o acordo entre o Estado do Rio Grande do Sul e a União foi firmado, “a União assumiu praticamente toda a dívida e o Estado ficou obrigado a pagar R\$ 7,9 bilhões em 30 anos, com juros anuais de 6% e correção pelo IGP-DI, os repasses ficaram limitados a 13% da receita corrente líquida (RCL)” do Estado.¹⁴⁷

Todavia, apesar do crônico cenário vivenciado pelo Rio Grande do Sul, a crise se aprofundou com a derrocada econômica do Brasil a partir de 2014. No entanto, os reflexos da crise foram sentidos de forma muito mais aguda a partir de 2015, quando o Estado lançou mão de medidas que visaram conter a crise fiscal, tais como as cinco

¹⁴⁶ SILVA, Luciana Mettedi e. **O exame do equilíbrio financeiro da dívida renegociada sob o amparo da Lei nº 9.496/97 e do programa de incentivo à redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária – PROES**. Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em: <https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1601407495_20171002145142exame_do_equilibrio_financeiro_da_divida_renegociada.pdf> Acesso em 19 de dezembro de 2020. p.11.

¹⁴⁷ Receita corrente líquida é o somatório das receitas tributárias de um Governo, referentes a contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidos os valores das transferências constitucionais.

etapas de um ajuste fiscal que contemplava a discussão acerca da Reforma do Aparelho do Estado, bem como algumas modificações estruturais. Ainda assim, como iniciativa do Governo à época, houve a proposição, aprovação e posterior sanção de uma legislação em âmbito estadual que complementaria a Lei de Responsabilidade Fiscal, com isso, nasceu a Lei Complementar nº 14.836 de 14 de janeiro de 2016 que estabeleceu normas de finanças públicas no âmbito do Estado, voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, criando mecanismos prudenciais de controle com objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro das contas públicas.

Apesar do imenso esforço realizado, o panorama de crise persistia, o que levou novamente em julho de 2015, o Estado a valer-se novamente de medidas como o parcelamento de salários dos servidores públicos, gerando inúmeros protestos por parte de diversas categorias de servidores.¹⁴⁸ Diante do cenário, não foi apenas o funcionalismo público o único afetado com a crise, mas também áreas fundamentais para o Estado, como a saúde e a educação, áreas estas que foram afetadas em virtude dos sucessivos atrasos nos repasses as instituições e aos municípios.¹⁴⁹¹⁵⁰

A situação do Estado se agravou de tamanha forma que, o Governo valeu-se de uma medida semelhante ao do Estado do Rio de Janeiro, decretando assim, Estado de Calamidade Financeira sobre a administração pública através do Decreto nº 53.303 de 21 de novembro de 2016, o que fez permitir a possibilidade de adoção de medidas excepcionais sobre a gestão, como se pode observar em alguns trechos do presente decreto:

¹⁴⁸ G1RS. **Paralisação de servidores afeta serviços essenciais no RS**. G1RS, Porto Alegre, 03 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/08/paralisacao-de-servidores-afeta-servicos-essenciais-no-rs.html>> Acesso em 23 de dezembro de 2020.

¹⁴⁹ MERLIN, Guacira. **Falta de repasses do estado a hospitais do RS provoca atraso de salários e adiamento de cirurgias**. G1RS, Porto Alegre, 12 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2018/11/12/falta-de-repasses-do-estado-a-hospitais-do-rs-provoca-atraso-de-salarios-e-adiamento-de-cirurgias.ghtml>> Acesso em 22 de dezembro de 2020.

¹⁵⁰ BUBLITZ, Juliana. **Com agravamento da crise, Governo do RS soma R\$ 655 milhões em atrasos na saúde**. GZH, Porto Alegre, 11 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2018/11/com-agravamento-da-crise-governo-do-rs-soma-r-655-milhoes-em-atrasos-na-saude-cjodfvcsW0d2k01pi0db5b3gd.html>> Acesso em 22 de dezembro de 2020.

Art. 1º Fica decretado estado de calamidade financeira no âmbito da Administração Pública Estadual.

Art. 2º Os Secretários de Estado e os Dirigentes máximos dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual, sob a coordenação da Secretária da Casa Civil, ficam autorizadas a adotar as medidas excepcionais necessárias à racionalização de todos os serviços públicos, salvo aqueles considerados essenciais para que não sofram solução de continuidade, mediante a edição dos atos normativos competentes.¹⁵¹

Em se tratando do panorama na atualidade, o Estado ainda busca a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal proposto pelo Governo Federal. Todavia, os constantes déficits persistem, bem como a redução na capacidade de investimento do Estado. Para 2021, a Lei Orçamentária Anual (LOA), estima um déficit na ordem de R\$ 8 bilhões de reais.¹⁵²

De outra banda, não é apenas estes dois Estados da federação que sofrem com uma crise causada por um modelo de gestão pública perdulário e irresponsável. Nesta mesma sintonia, o Estado de Minas Gerais também passa por uma profunda crise sobre a administração e sobretudo em suas finanças. Prova disto, está na dificuldade desde meados de 2015 para o pagamento da folha dos servidores públicos¹⁵³, fornecedores, bem como nos sucessivos atrasos de recursos para importantes áreas, como a saúde.¹⁵⁴ Os repasses aos municípios provenientes das

¹⁵¹ RIO GRANDE DO SUL. **Decreto 53.303 de 21 de novembro de 2016**. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/rs/decreto-n-53303-2016-rio-grande-do-sul-estado-de-calamidade-financeira-no-ambito-da-administracao-publica-estadual>> Acesso em 23 de dezembro de 2020.

¹⁵² RIO GRANDE DO SUL. **Governo encaminha Orçamento para 2021 com deficit de R\$ 8 bilhões**. 15 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/governo-encaminha-orcamento-para-2021-com-deficit-de-r-8-bilhoes>> Acesso em 19 de dezembro de 2020.

¹⁵³ LIMA, Déborah. **Zema diz não ter dinheiro para pagar servidores e determina prioridades para aplicação de recursos**. ESTADO DE MINAS, Belo Horizonte, 15 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/05/15/interna_politica,1147672/zema-diz-nao-ter-dinheiro-para-pagar-servidores-e-determina-prioridade.shtml> Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

¹⁵⁴ FONTES, Letícia. **Prefeitos de MG administram saúde com verba 83% menor**. O TEMPO, Belo Horizonte, 07 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/cidades/prefeitos-de-mg-administram-saude-com-verba-83-menor-1.2077570>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

receitas do ICMS também acabam ocasionando severas consequências nos governos municipais em matéria de prestação dos serviços públicos.¹⁵⁵¹⁵⁶

Tamanha é a complexidade da crise do Estado que, em dezembro de 2016 o Governo do Estado de Minas Gerais decretou Estado de Calamidade Financeira sobre a administração estadual, como é possível observar no artigo 1º do Decreto nº 47.101 de 05 de dezembro de 2016, a seguir:

Art. 1º – Fica decretada a SITUAÇÃO DE CALAMIDADE FINANCEIRA no âmbito do Estado em razão do crescente déficit financeiro decorrente do histórico crescimento de despesas para as quais as receitas originárias, derivadas e transferidas têm sido insuficientes dado o severo momento econômico mundial e nacional que compromete a capacidade de investimento e o custeio para a manutenção dos serviços públicos.¹⁵⁷

Em se tratando do panorama atual do Estado de Minas Gerais, é possível evidenciar que o Estado ainda continua mergulhado em uma severa crise financeira, com sucessivos atrasos de repasses, bem como também na tentativa de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

Além dos Estado do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, outros Estados também sofreram em decorrência da crise, como é o caso do Estado de Roraima, que no final de 2018 sofreu Intervenção Federal com base no inciso III do artigo 34 da Constituição Federal em virtude do grave comprometimento da ordem pública por conta da crise do sistema penitenciário e da paralisação das forças de segurança pública do Estado. Fatos estes que ocorreram em decorrência da crise sobre as finanças públicas que afetaram diversas áreas, incluindo a falta de recursos

¹⁵⁵ G1. **MG já tem 138 cidades em estado de calamidade financeira.** G1 MG, Belo Horizonte, 22 de novembro de 2018. Disponível em: < <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2018/11/22/minas-gerais-ja-tem-138-cidades-em-estado-de-calamidade-financeira.ghtml>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

¹⁵⁶ O TEMPO. **Governo do Estado volta a atrasar repasses aos municípios de MG.** O TEMPO, Belo Horizonte, 28 de agosto de 2019. Disponível em: < <https://www.otempo.com.br/politica/aparte/subscription-required-7.5927739?ald=1.2227893>> Acesso em 23 de janeiro de 2021.

¹⁵⁷ DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.101 de 05 de dezembro de 2016.** Disponível em: <<http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/174013>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

para o pagamento do transporte escolar, fornecedores e a folha dos servidores públicos.

Por se tratar de um Ente da federação, na qual foi reconhecido pela Constituição Federal de 1988, a figura do município não fica de fora deste cenário de crise. Pelo contrário, o município que é o elo mais próximo do cidadão, acaba sendo o lado mais fraco desta relação federativa. Prova disto, é a crise que a municipalidade vem vivenciando nos últimos anos, muito por conta de um federalismo fiscal desigual, somando assim a cultura gerencial praticada pelos gestores públicos. Com isso, este cenário acaba tendo impacto direto na prestação dos serviços públicos, sendo assim sentido de forma ainda mais direta pelos cidadãos.

Ônus aos municípios

Para ilustrar este panorama, nos últimos anos diversos municípios acabaram tomando um caminho perigoso que contemplou no aumento dos gastos públicos em virtude dos diversos ônus que sobrecarregam a administração municipal. Todavia, o baixo desempenho arrecadatório com as receitas próprias, a crise econômica e sobretudo a má gestão dos recursos públicos, foram fatores determinantes para a eclosão do caos na gestão pública. Com isso, diversos município seguiram o caminho de decretar Estado de Calamidade Financeira e possuem dificuldades na prestação dos serviços públicos, bem como na execução de políticas públicas fundamentais.¹⁵⁸

Sendo assim, após discorrer sobre o panorama de crise enfrentado pelo contexto da administração pública no Brasil, bem os caminhos que levaram a este difícil quadro, cabe enfatizar que o presente cenário de crise não foi gerado da noite para o dia, mas sim, pode-se dizer que são décadas de uma trágica cultura gerencial que permeia a visão de parte dos gestores público. Visão esta, que se esquece de princípios basilares que norteiam a administração pública, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, e sobretudo a eficiência e o interesse

¹⁵⁸ LIMA, Bianca; GERBELLI, Luiz Guilherme. ***Em ano de eleição, centenas de municípios estão à beira do colapso financeiro***. Globo News e G1, 20 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/20/em-ano-de-eleicao-centenas-de-municipios-estao-a-beira-do-colapso-financeiro.ghtml>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

público. Para isso, diante deste cenário, novamente remete-se ao questionamento inicial: é possível modificar a cultura gerencial praticada no setor público no Brasil?

Nesse sentido, cabe prestigiar assim importantes mecanismos implementados na gestão pública que são capazes de promover um controle externo e social da administração, como uma cidadania mais ativa, bem como também mecanismos internos que se convertem em boas práticas administrativas e que contemplam os ideais da boa governança e efetivam o Direito Fundamental à uma boa administração pública que será abordado no próximo capítulo.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 11ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

SANTIN, Janaína Rigo. Poder local e gestão democrática municipal: uma análise a partir da teoria do discurso em Jürgen Habermas. In: Empoderamento Social Local. HERMANY, Ricardo (Org.). Santa Cruz: Editora IPR, 2010, p. 419-434

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. *Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais*. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.20947

Capítulo II - Administração Pública Gerencial e a participação popular como formas de efetivar o Direito à uma boa administração e modificar a cultura gerencial no Brasil

O Direito à uma boa administração pública teve sua origem embrionária através do artigo 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, fato este, que se contrapõe à má administração, cuja às práticas de modo exemplificativo abrange situações como irregularidades, omissões administrativas, abusos de poder, favoritismos, atrasos injustificados e ausência de informação vindo a receber.¹⁵⁹ Todavia, a boa administração possui status de direito fundamental, contemplando assim no âmbito dos órgãos e instituições da União Europeia posições defensivas por parte dos cidadãos, compreendendo o direito a se manifestar antes de qualquer medida ou decisão desfavorável que venha a lhe afetar, bem como também o direito ao acesso a expedientes e documentos que se encontrem em poder dos órgãos comunitários.¹⁶⁰

¹⁵⁹ SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.180.

¹⁶⁰ SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.182.

Em se tratando do ordenamento jurídico pátrio, em especial nossa Carta Fundamental, é possível dizer que tal Direito não possui uma previsão expressa em seu texto. No entanto, a presente questão pode ser entendida como um Direito implícito através dos princípios norteadores da administração pública, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e sobretudo a eficiência, ambos positivados no artigo 37. Ainda assim, o presente Direito encontra-se amparo através dos incisos LIV e LV do artigo 5º, assegurando o contraditório e a ampla defesa, bem como também o devido processo legal.

Neste segundo capítulo buscar-se-á fazer análise em primeiro momento acerca do Direito fundamental à uma boa administração pública, o que contempla a noção de boa governança com vistas a efetivar uma gestão pública saudável, eficiente, com boas práticas e que dê respostas à sociedade, contribuindo assim para modificação da cultura gerencial do setor público brasileiro.

Em segundo momento busca-se promover a defesa de uma Administração Pública Gerencial como forma de modificar a cultura dos gestores públicos, para assim poder estabelecer uma administração eficiente que faça jus ao princípio posto no artigo 37 caput da Constituição Federal de 1988 e que culmine em respostas rápidas para sociedade com vistas, em especial, na superação do contexto de crise vivenciado pelo Ente estatal nas suas mais diferentes esferas. Nesta mesma temática será trabalhada a mudança de paradigmas que houve no setor público com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, a chamada Lei Complementar nº 101 de 2000, sendo ambas provenientes de um contexto de Reforma Gerencial e Reforma do Aparelho do Estado ocorrida na década de 1990.

Finaliza-se o presente capítulo fazendo a defesa de uma cidadania mais ativa através da participação popular como forma de controle social dos atos do Poder Público, convertendo-se assim como mais uma das ferramentas de possibilidade de modificação da cultura gerencial praticada no Brasil. Nesse sentido, enfatiza-se a necessidade de se estabelecer mecanismos de democracia participativa para que a sociedade possa contribuir na elaboração, no acompanhamento e na avaliação e execução das ações governamentais.

2.1 – O Direito à uma boa administração pública e a boa governança no setor público

O Direito à uma boa administração pública teve origem através do artigo 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, fato este que trouxe em voga o debate sobre sua configuração, repercussão e positivação no âmbito do direito interno dos países membros do Bloco Econômico.

Nesse sentido, através da proclamação em 7 de dezembro de 2000, da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, “restou assegurado um catálogo de direitos, com caráter de fundamentalidade formal e material, e não apenas meramente declaratória, invocáveis perante os órgãos e instituições da União Europeia”.¹⁶¹

No entanto, além da previsão do direito à uma boa administração, o Parlamento Europeu aprovou em 6 de setembro de 2001, o chamado Código de Boa Conduta Administrativa para as instituições e órgãos vinculados à União Europeia. Tal Código trata de cuidar das relações entre os funcionários e os cidadãos, desenvolvendo os princípios da imparcialidade e da equidade, referidos pelo artigo 41 da Carta, trazendo assim os valores qualificados como fundamentais, como a legitimidade, a não discriminação, a proporcionalidade, a imparcialidade, a independência, a objetividade, o profissionalismo e a justiça.¹⁶²

¹⁶¹ SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.178.

¹⁶² SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.181.

Para concretizar alguns valores, o presente Código impõe algumas questões, como a obrigação de remissão, por instituições europeias, ao serviço competente, das cartas e reclamações encaminhadas pelo cidadão, o qual será notificado do nome e telefone do funcionário encarregado, devendo as decisões ser adotadas no prazo de dois meses e, não sendo possível, necessita o interessado ser informado com a maior brevidade possível. Há também, a imposição de tratamento reservado dos dados pessoais dos cidadãos, com necessidade de respeito de sua integridade e vida privada.¹⁶³

Para Salomão Ismail Filho, a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, através dos seus itens 1 a 4, expressamente consagra a boa administração como um direito, cujo conteúdo seria o tratamento dos pleitos dirigidos à União de forma equitativa, imparcial, rápida, além do direito de oitiva, do direito de acesso aos documentos e processos públicos, dentre outros.¹⁶⁴ Nesse sentido, é possível analisar o texto do artigo citado:

Artigo 41º *Direito a uma boa administração*

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e Órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente:
 - o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente,
 - o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial,
 - a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.
3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.
4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais

¹⁶³ SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.181.

¹⁶⁴ ISMAIL FILHO, Salomão. ***Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente.*** Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021. p.114.

dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.¹⁶⁵

Mas em si, o que é o direito à uma boa administração? Nesse questionamento, após discorrer sobre a ideia inicial de uma boa administração passa-se a analisar o conceito bem como os padrões que norteiam esse direito fundamental.

Nesse passo, é possível elencar que a boa administração é, sem dúvidas um direito fundamental “que liga o cidadão ao administrador público e cujo conteúdo é a observância por este dos princípios da administração pública” bem como “das tarefas fundamentais do Estado e dos direitos referentes à participação procedimental do particular na gestão pública”.¹⁶⁶ Em uma explicação mais simples, é possível filiar-se ao entendimento doutrinário de que “o direito à boa administração seria simplesmente o direito de ser administrado da melhor maneira possível, não sendo permitido ao Estado administrar mal”.¹⁶⁷

Para Juarez Freitas, um dos principais pesquisadores brasileiros no tocante a esse direito, a definição de direito fundamental à boa administração pública nada mais é do que um somatório de direitos subjetivos públicos, como o direito a uma administração transparente, dialógica, imparcial, proba, respeitadora de uma legalidade temperada e com uma atuação eficaz e preventiva. Ainda assim, na visão do autor, também comporia o conteúdo do direito fundamental em destaque, o direito a uma maior participação do administrado nos procedimentos e decisões da administração pública.¹⁶⁸

¹⁶⁵ CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA, 2000. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-n%C3%A3o-Inseridos-nas-Delibera%C3%A7%C3%B5es-da-ONU/carta-dos-direitos-fundamentais.html>> Acesso em 01 de fevereiro de 2021.

¹⁶⁶ ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente**. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021. p.114.

¹⁶⁷ SILVA, Clarissa Sampaio. **O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira**. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.182.

¹⁶⁸ ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente**. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021. p.114.

Dentro desta mesma perspectiva, Clarissa Sampaio Silva elenca duas vertentes para o presente direito fundamental, sendo a primeira representada por objetivos e diretrizes da Administração Pública e uma segunda, na qual é respaldada em posições específicas, como o verdadeiro direito fundamental, atraindo assim o regime que lhe é peculiar e que, na Constituição Portuguesa, no tocante aos direitos, liberdades e garantias, implica a aplicação direta e a vinculação das entidades públicas e privadas.¹⁶⁹

A doutrina, também acaba enunciando alguns signos de boa administração, destacando: a garantia da mais absoluta correção e neutralidade na contratação pública, a profissionalização da função pública e o respeito ao seu campo próprio de atuação, a realização de concursos públicos em que se assegure a busca dos candidatos mais qualificados, expressão da meritocracia, bem como a maior neutralidade possível de atuação, a firme concepção de que “dinheiro público é sagrado”, demandando planejamento para que não sejam feitos gastos desnecessários, e por fim na incidência de toda uma gama de controles, à disposição no ordenamento jurídico.¹⁷⁰

Em se tratando da doutrina portuguesa, a ideia de boa administração identificou-se em primeiro momento, com o chamado princípio da eficiência, no sentido de que Administração Pública deve atuar da melhor forma possível, incorporando em suas decisões princípios de gestão e de racionalidade econômico financeira. Todavia, a Constituição da República Portuguesa de 1976, por sua vez, não consagra expressamente um direito fundamental à boa administração, muito embora diversas previsões sejam formas de sua concretização, como: a) a previsão de consecução pela Administração Pública do interesse público (artigo 266, 7, incisos

¹⁶⁹ SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.183.

¹⁷⁰ SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.184-185.

1 e 2), o que constitui maneira de assegurar a imparcialidade na sua atuação, tal como consta do artigo 41 da Carta de Direitos Fundamentais; b) o incentivo à desburocratização, à aproximação dos serviços da população e a busca de formas de descentralização e a desconcentração, além da racionalização de meios.¹⁷¹

Já a doutrina espanhola assim como a portuguesa também não consagra expressamente o direito fundamental à boa administração, muito embora, é possível extrair os fundamentos normativos de uma boa administração, “na medida em que tal preceito encerra diversos princípios que formatadoras daquela, como eficácia, hierarquia, descentralização, desconcentração, coordenação e legalidade administrativa”.¹⁷² Nesse aspecto, é importante destacar sobre a funcionalidade do direito fundamental à boa administração na ordem constitucional espanhola, baseia-se na vinculação entre o interesse geral, a ser buscado pela Administração Pública e a realização dos direitos fundamentais num Estado social e democrático de Direito, comprometido, por sua vez, com o implemento da melhoria de condições que assegurem a liberdade solidária das pessoas e dos grupos.¹⁷³

Já a compreensão do direito fundamental à uma boa administração pública na ordem constitucional brasileira também não contempla de forma expressa a previsão deste direito. Nada obstante, é possível dizer que “todas as posições asseguradas no artigo 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia encontram-se expressamente previstas na realidade constitucional brasileira”¹⁷⁴, fazendo receber

¹⁷¹ SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.182-183.

¹⁷² SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.184.

¹⁷³ SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.184.

¹⁷⁴ SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens*

ainda, significativos aportes da legislação infraconstitucional, além de ser possível destacar a compreensão do direito à boa administração como um elemento fundamental da ordem objetiva da coletividade.¹⁷⁵

Partindo para uma análise mais criteriosa do texto constitucional, é possível elencar que alguns direitos já positivados e consolidados na Constituição Federal de 1988 que são similares ao que está posto no artigo 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia. Direitos estes como os do artigo 5º incisos LIV e LV que asseguram o direito ao contraditório, a ampla defesa, bem como o devido processo legal, correspondendo assim ao item 1 do artigo da mencionada carta, assegurando assim o direito do cidadão de ser ouvido antes da adoção de qualquer medida pela Administração Pública que lhe seja desfavorável”.¹⁷⁶

Já no inciso XXXIII do artigo 5º, a Constituição garante o direito dos cidadãos de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, sendo ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. No tocando ao dever de motivação das decisões, é possível afirmar que também possui um fundamento constitucional, em primeiro momento em decorrência da formula do Estado Democrático de Direito, adotada pelo artigo 1º da Constituição como caracterizadora da República Federativa do Brasil, convertendo-se assim em um dos princípios republicanos, que decorrem de importantes desdobramentos, tais como a necessidade de prestação de contas por parte do agente público, o qual precisa demonstrar que agiu não de acordo com sua vontade, mas sim de acordo com o Direito. Fato este que permite ainda a fiscalização

constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.186.

¹⁷⁵ SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.186.

¹⁷⁶ SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.187.

de sua atuação, a qual deve conter abertura para incorporar visões e influências dos cidadãos, dentro, certamente, de um procedimento administrativo.¹⁷⁷

Além dos presentes incisos do artigo 5º da Constituição, o artigo 93, inciso X consolida a necessidade de exigência de motivação nas decisões administrativas dos Tribunais que deve assim “ser compreendido, na realidade, como atinente à função administrativa, independentemente do Poder que esteja a exercê-la, como decorrência do princípio hermenêutico da unidade da Constituição”.¹⁷⁸

Todavia, apesar dos apontamentos realizados acima e as correspondências entre a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia e a Constituição brasileira quanto ao direito à boa administração, sob o aspecto subjetivo, cabe destacar outros elementos como o direito à participação do usuário na Administração Pública, nos termos do artigo 37, § 3º, da Constituição Federal, seja por meio das reclamações sobre a prestação de serviços públicos e sua avaliação periódica, bem como mediante a representação contra abuso de poder ou seu exercício negligente. Nessa mesma perspectiva, visando a participação e a transparência entrou em vigor a Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011 trazendo um importante disciplinamento sobre aspectos como a definição do conteúdo do acesso à informação (artigo 7º); a previsão dos deveres dos órgãos públicos (artigo 8º); o procedimento de acesso à informação (artigo 10); os recursos cabíveis em caso de negativa (artigo 15); as restrições ao acesso à informação, com a definição das situações de imprescindibilidade do sigilo, como referido pela Constituição (artigo 23); a definição dos prazos máximos de restrição (artigo 24), bem como os procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação dos sigilos (artigos 27, 28 e 29); o tratamento das informações pessoais (artigo 31).¹⁷⁹

¹⁷⁷ SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.188.

¹⁷⁸ SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.188.

¹⁷⁹ SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.187- 188.

Diante desta análise é possível verificar as inúmeras posições com vistas a garantir aos cidadãos a concretização do direito fundamental à uma boa administração pública, no entanto, vencida esta parte, passa-se a apreciar a presença deste direito na seara interna da administração, partindo assim da cultura gerencial praticada pelos gestores públicos no Brasil, bem também da avaliação das consequências e das formas de controle.

Não é novidade para ninguém que a crise vivenciada pelo setor público bem como a trágica cultura de administração impregnada em nosso solo pátrio são fatores que acabam por alinhar com as práticas de uma administração patrimonialista e perdulária. Para tanto, com vistas a superar este panorama, é essencial “o desenvolvimento de uma cultura de gestão pública eficiente e comprometida com o bem-estar do cidadão”¹⁸⁰, mas para o desenvolvimento de tal cultura, a presente questão não depende apenas “de um conjunto de normas jurídicas constitucionais e legais, mas também do desenvolvimento de uma prática contínua daquilo que seja considerado boa administração”.¹⁸¹

Claro que, a positivação de normas que promovam a eficiência, o planejamento e a modificação da cultura gerencial são consideradas fundamentais para a introdução desta nova cultura no setor público, sendo normas que vão ao encontro dos princípios que norteiam a administração pública, dentre eles a eficiência posto no artigo 37 da Constituição Federal. Nessa esteira, trata-se de um “dever do gestor público/decisor político atender aos objetivos fundamentais da Constituição por meio de uma administração que concilie os custos orçamentários com os interesses e necessidades do administrado, ou seja, a pessoa humana, razão de ser do Estado”.¹⁸²

¹⁸⁰ ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente**. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021. p.106.

¹⁸¹ ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente**. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021. p.106.

¹⁸² ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente**. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021. p.105-106.

Por isso, quando se fala na introdução de alterações constitucionais ou mesmo legais de institutos que promovam a eficiência, a participação, a descentralização ou desburocratização na administração pública, não se pode tratar os presentes institutos como finalidade em si mesmos, mas vinculados a um sentido constitucional de agir, visando o bem-estar e à felicidade do administrado, por meio da construção de uma sociedade efetivamente solidária e do respeito à dignidade humana.¹⁸³

Nessa perspectiva, a constitucionalização de institutos de direito administrativo como os princípios gerais do serviço público e dos servidores públicos, no Estado democrático de Direito, “torna expresso que os administrados não são meros sujeitos passivos na relação com o poder público, mas são verdadeiros titulares do poder político exercido; são eles protagonistas e não meros destinatários do agir do Estado, que não é um fim em si mesmo”.¹⁸⁴ Ainda assim, para efetivação do Direito à uma boa administração pública, é necessário analisar diversas instâncias passíveis de exercer um controle interno bem como externo sobre os atos do gestor.

Pelo lado do controle interno, além de se destacar as iniciativas por parte do gestor público bem como as atividades como a invalidação e revogação de atos administrativos, a homologação de concursos, licitações, além apuração de condutas que tenham deflagrado a responsabilidade extracontratual daquela aplicação de sanções administrativas tanto a servidores públicos quanto a cidadãos em geral a Administração Pública deve fazer valer as posições jusfundamentais concretizadoras do direito à boa administração, impondo consequências pelo seu não cumprimento.¹⁸⁵

¹⁸³ ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente**. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021. p.109.

¹⁸⁴ ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente**. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021. p.109.

¹⁸⁵ SILVA, Clarissa Sampaio. **O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira**. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.192.

Em se tratando de um segundo aspecto do controle interno, “tem-se que, na elaboração e implementação das políticas públicas o dever da Administração procurar realizar os valores da atuação dentro do Estado de Direito”¹⁸⁶, fazendo a observância de princípios como a imparcialidade, a moralidade, a transparência, bem como a avaliação da relação adequada entre custo e benefício com atingimento de metas, condutas, que, por sua vez são aferíveis por meio dos processos de controle internos, de previsão constitucional.

Em se tratando dos órgãos de controle externo da administração, é possível destacar o papel dos Tribunais de Contas e o próprio Poder Judiciário. No tocante ao primeiro, os Tribunais de Contas realizam “o controle da boa Administração em sentido objetivo, verificando tanto a observância da legalidade quanto da legitimidade e economicidades dos gastos públicos”¹⁸⁷, possuindo assim específicas competências em relação “a atos como controle de admissão de pessoal, concessão de reformas, aposentadorias e pensões”¹⁸⁸, bem como, a determinação de providências para sustação de vícios ou mesmo sustação de ato por uso indevido de recursos públicos e em especial o mau uso de verbas públicas. Ou seja, é possível dizer que as competências do Tribunal vão além do exame de legalidade, mas sim fazendo um juízo de juridicidade.

Já o Poder Judiciário quando há a “violação das posições subjetivas decorrentes do direito à boa administração enseja ao seu titular o acesso à Justiça para garantir a sua observância pela Administração Pública”, com a restauração de todos os danos que tenham sido causados pela sua não observância. Diante disso, “há situações em que a violação à boa administração, no seu aspecto objetivo, podem

¹⁸⁶ SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira***. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.192.

¹⁸⁷ SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira***. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.193.

¹⁸⁸ SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira***. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.193.

ser aferidas pelo Poder Judiciário e outras cuja apreciação escapa, se não totalmente ao seu raio de controle, de forma ao menos parcial, restringindo-se sobremaneira sua intensidade”.¹⁸⁹

Todavia para exercer o controle externo da administração, destaca-se que o Poder Judiciário poderá vir a ser provocado para apreciar a boa administração, havendo assim na ordem jurídica brasileira instrumentos como a Ação Popular contemplada no artigo 5º, LXXIII da Constituição Federal, destinada a “[...] anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico cultural”; a Ação Civil Pública, no que conectarem-se os signos da boa administração, acima tratados, com a proteção ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, às ordens econômica e urbanística e ao patrimônio público e social, nos termos do artigo 1º, III, V,VI e VIII da Lei n. 7.347/85, Ainda destaca-se a Lei da Improbidade Administrativa, que regulamenta o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal que além de definir quais condutas, omissivas ou comissivas configuram improbidade administrativa, estabelece “[...] as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.”¹⁹⁰

Como última ferramenta para o controle externo da administração, destaca-se uma das mais importantes, se não a mais importante, o controle social sobre os atos do gestor público. Nesse aspecto, a própria Constituição, consagra em seu artigo 37, § 3º, a possibilidade de participação do cidadão na formação das decisões administrativas, “o que leva tanto à valorização do iter daquelas, com a devida abertura procedimental para a incorporação das contribuições da sociedade, quanto corrobora para o fortalecimento da nova vertente da atuação administrativa,

¹⁸⁹ SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.193.

¹⁹⁰ SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.194.

direcionada à busca de consensualidade”. Tal questão leva à sociedade, a uma forma de “manifestação do princípio democrático devem levar ao fortalecimento de outras instâncias, como o controle social sobre a Administração Pública”.¹⁹¹

Não restam dúvidas que “o fortalecimento das instâncias de participação da sociedade na formação das decisões administrativas possibilita, por sua vez, que o controle da boa administração, no seu aspecto objetivo”¹⁹², indo além do realizado de forma prévia e incidente sobre aspectos que estão para além da juridicidade e que não podem ser fiscalizados quer pelo Poder Judiciário, quer pelo Tribunal de Contas. Nessa esteira, por meio das referidas vias, “a construção do mérito administrativo pode ser feita não de forma unitária e unilateral, mas participativa e pluralista, rendendo ensejo à concretização dos valores representativos da boa administração, como legalidade, imparcialidade, transparência, eficiência”.¹⁹³ Tais questões envolvendo a participação da cidadania como mecanismo de controle e modificação da cultura gerencial será abordado no último tópico do presente capítulo.

Sendo assim, por um lado cabe ao Setor Público buscar a efetivação deste importante direito, executando todas as suas atribuições no mais alto grau possível de excelência, praticando a melhor gestão possível que possa realizar com os recursos por ela disponíveis e implementando um novo modelo de governança que possa tornar a gestão mais eficiente. Nesse sentido, “a boa administração, portanto, não é uma finalidade disponível, que possa ser eventualmente atingida pelo Poder Público”, trata-se de “um dever constitucional de quem quer que se proponha a gerir, de livre e espontânea vontade, interesses públicos”. Para isso mesmo, em

¹⁹¹ SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira***. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.195.

¹⁹² SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira***. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.195.

¹⁹³ SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira***. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.196.

contrapartida, a boa administração corresponde a um direito cívico do administrado estando implícito na noção de cidadania.¹⁹⁴

2.2 – A Administração Pública Gerencial e o princípio da eficiência como forma de modificar a cultura gerencial

Como observado no primeiro capítulo no tocante à evolução dos padrões de administração até a chegada de um padrão de administração pública gerencial no Brasil, passa-se a analisar de forma mais aprofundada as modificações que a reforma gerencial promoveu no aparelho do Estado, bem como os avanços e as contribuições importantes que se teve para implementar uma nova cultura, um novo padrão de gerenciamento da máquina estatal.

Já é consolidado na doutrina que a administração pública burocrática foi adotada em substituição e contraposição ao modelo patrimonialista, na qual possuía uma forte relação com as monarquias absolutistas em que o patrimônio público e privado, confundiam-se. Ainda assim, o modelo de administração burocrática clássica, encontra-se baseado “nos princípios da administração do exército prussiano”¹⁹⁵,

¹⁹⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.p.117.

¹⁹⁵ BRESSER PREREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público: ENAP; Ano 47, Volume 121. Número I, 1996. Disponível em:< <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>> Acesso em: 04 de fevereiro de 2021. p.10.

sendo implementado nos principais países europeus no final do século passado. No entanto, em se tratando do solo pátrio tal modelo foi introduzido “em 1936 com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luis Simões Lopes”.¹⁹⁶

Nessa esteira, é possível dizer que a administração pública burocrática clássica foi adotada pelo fato de ser uma alternativa superior à administração patrimonialista do Estado. Todavia, o pressuposto de eficiência no qual se baseava não se revelou real, pois a partir do momento em que “o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX”, verificou-se que “a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público”.¹⁹⁷

Nessa esteira, Luiz Carlos Bresser Pereira aduz que:

No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais — a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica — e de papéis econômicos — regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infra-estrutura —, o problema da eficiência tornou-se essencial.¹⁹⁸

Nesse sentido, é bem verdade que a administração burocrática “mostrou-se lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”. Cabe esclarecer que a “burocracia é a instituição administrativa

¹⁹⁶ BRESSER PREREIRA, Luiz Carlos. ***Da administração pública burocrática à gerencial***. Revista do Serviço Público: ENAP; Ano 47, Volume 121. Número I, 1996. Disponível em:< <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>> Acesso em: 04 de fevereiro de 2021. p.10.

¹⁹⁷ BRESSER PREREIRA, Luiz Carlos. ***Da administração pública burocrática à gerencial***. Revista do Serviço Público: ENAP; Ano 47, Volume 121. Número I, 1996. Disponível em:< <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>> Acesso em: 04 de fevereiro de 2021. p.10.

¹⁹⁸ BRESSER PREREIRA, Luiz Carlos. ***Da administração pública burocrática à gerencial***. Revista do Serviço Público: ENAP; Ano 47, Volume 121. Número I, 1996. Disponível em:< <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>> Acesso em: 04 de fevereiro de 2021. p.11.

que usa como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção”¹⁹⁹ sendo traços inerentes à administração patrimonialista.

Sendo dúvidas, se levarmos em consideração o paradigma de gestão passado, o surgimento do modelo burocrático em meados do século XIX representou um grande progresso para substituição das formas patrimonialistas de administrar o Estado.

Para tanto, é necessário enfatizar que durante o século XX o Estado passou por significativas transformações, ampliando assim o seu papel social e econômico, bem como na própria “estratégia básica adotada pela administração pública burocrática, o controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos”²⁰⁰ provando assim ser uma estratégia inadequada. No entanto, a presente estratégia poderia talvez evitar a corrupção e o nepotismo, mas em si era lenta, cara e ineficiente. Em contraposição, deu-se conta que, não basta apenas evitar o nepotismo e a corrupção, mas sim com o emergir de um novo tempo, o poder público necessita tornar-se eficiente para qualificar e promover serviços públicos, prestando assim ao máximo serviços públicos que atendem efetivamente o cidadão.

Para embasar, tal questão, afirma-se que:

Após a II Guerra Mundial há uma reafirmação dos valores burocráticos, mas, ao mesmo tempo, a influência da administração de empresas começa a se fazer sentir na Administração Pública. As idéias de descentralização e de flexibilização administrativa ganham espaço em todos os governos. Entretanto, a reforma da administração pública só ganhará força a partir dos anos 70, quando tem início a crise do Estado, que levará à crise também a sua burocracia. Em conseqüência, nos anos 80, inicia-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial.²⁰¹

¹⁹⁹ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público: ENAP Ano 48 Número 1, 1997. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/375-Texto%20do%20artigo-1415-1-10-20140224.pdf> Acesso em: 05 de fevereiro de 2021. p.09.

²⁰⁰ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público: ENAP Ano 48 Número 1, 1997. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/375-Texto%20do%20artigo-1415-1-10-20140224.pdf> Acesso em: 05 de fevereiro de 2021. p.09-10.

²⁰¹ BRESSER PREREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público: ENAP; Ano 47, Volume 121) Número I, 1996. Disponível em:< <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>> Acesso em: 04 de fevereiro de 2021. p.11.

Diante desta mudança de paradigmas, houve a necessidade do surgimento de um novo modelo, a administração pública gerencial, modelo este que decorre em função de problemas de crescimento, de diferenciação de estruturas e de uma complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania.²⁰² E neste novo modelo que emergiu, é possível dizer que “tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no Século XX na administração das empresas, sem, contudo, perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público”.²⁰³

Com isso, afirma-se que:

A administração pública gerencial emergiu, na segunda metade deste século, como resposta à crise do Estado; como modo de enfrentar a crise fiscal; como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabem ao Estado; e como um instrumento para proteger o patrimônio público contra os interesses do rent-seeking ou da corrupção aberta. Mais especificamente, desde os anos 60 ou, pelo menos, desde o início da década dos 70, crescia uma insatisfação, amplamente disseminada, em relação à administração pública burocrática.²⁰⁴

Ademais, é nesta perspectiva que se necessita ressaltar que por mais que os padrões de administração pública gerencial se filiem em partes a um modelo proveniente do setor privado, é indiscutível a prevalência no setor público dos princípios que regem a administração, tais como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo este último a ser aprofundado mais à frente. Ainda assim, o norte da administração deve ser sempre a busca pelo interesse

²⁰² BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público: ENAP; Ano 47, Volume 121. Número 1, 1996. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>> Acesso em: 04 de fevereiro de 2021. p.11.

²⁰³ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público: ENAP Ano 48 Número 1, 1997. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/375-Texto%20do%20artigo-1415-1-10-20140224.pdf> Acesso em: 05 de fevereiro de 2021. p.11.

²⁰⁴ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público: ENAP Ano 48 Número 1, 1997. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/375-Texto%20do%20artigo-1415-1-10-20140224.pdf> Acesso em: 05 de fevereiro de 2021. p.12.

público através do fortalecimento de uma gestão que traga resultados para vida dos cidadãos.

Avaliando o contexto de introdução deste padrão administrativo em solo pátrio, a medida em que a crise fiscal, monetária e inflacionária crescia, a sociedade começou a perceber este avanço mais especificamente a partir de 1987. É justamente nesse período, logo após o fracasso do Plano Cruzado, que a sociedade brasileira se dá conta, ainda que de forma imprecisa, “de que estava vivendo fora do tempo”, e que a volta ao nacionalismo e ao populismo dos anos 50 era algo inviável.²⁰⁵ Havendo assim, uma necessidade de repensar a estrutura do Estado e recuperar a poupança pública, tornando o setor público eficiente, fiscalmente sustentável e com a capacidade para pensar políticas públicas que necessitavam buscar a efetivação.

Com isso, após a estabilização econômica com o Plano Real e mais especificamente a partir de 1995 com a chegada do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) e a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado comandada pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, a proposta de reforma do aparelho do Estado começou efetivamente a entrar na pauta política do Brasil. Pauta esta, necessária e que promoveu modificações fundamentais no setor público, como a introdução do princípio da eficiência em nossa Carta Magna.

Para delinear este modelo, aos poucos foram sendo observados contornos desta nova administração pública, estando baseada na: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.²⁰⁶

²⁰⁵ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público: ENAP Ano 48 Número 1, 1997. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/375-Texto%20do%20artigo-1415-1-10-20140224.pdf> Acesso em: 05 de fevereiro de 2021. p.11.

²⁰⁶ BRESSER PREREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público: ENAP; Ano 47, Volume 121) Número I, 1996. Disponível em:<

Diante desta questão faz-se necessário enfatizar algumas das características mais elementares que definem uma administração pública gerencial, sendo esta “orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados”, pressupondo “que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que limitado de confiança”, tais como estratégia, descentralização, incentivo à criatividade e a inovação e instrumentos de controle sobre os órgãos descentralizados.²⁰⁷

Ainda nesta perspectiva reformista, tal reforma culminou em modificações legais importantes como Emenda nº 19/98 que incluiu na Constituição regras que são corolário do princípio da eficiência, a introdução da figura do contrato de gestão no art. 37, § 8º, que permite o acréscimo de autonomia administrativa em função do desempenho de metas específicas, o acréscimo do inciso III ao § 1º do art. 41, que admite a perda do cargo efetivo mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada a ampla defesa bem como a modificação da redação do § 2º do art. 39, determinando que a União, os Estados e o Distrito Federal mantenham escolas de governo para formação e aperfeiçoamento de seu pessoal, sendo a participação nos cursos oferecidos requisito para promoção na carreira.²⁰⁸

Em se tratando da introdução do princípio da eficiência, cabe aqui aprofundar o estudo a respeito deste.

Princípios fonte do direito

Leonardo Valles Bento afirma que este princípio se converte em um dos temas mais controversos no Direito Administrativo contemporâneo, questionando assim o papel desempenhado pelo princípio da eficiência no direito brasileiro.²⁰⁹ Todavia, cabe esclarecer que “o princípio da eficiência foi positivado no caput do art. 37 da

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>> Acesso em: 04 de fevereiro de 2021.p.24.

²⁰⁷ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público: ENAP Ano 48 Número 1, 1997. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/375-Texto%20do%20artigo-1415-1-10-20140224.pdf> Acesso em: 05 de fevereiro de 2021. p.12.

²⁰⁸ NOHARA, Irene. **Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Altas, 2020. p.96.

²⁰⁹ BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003. p.146-147.

Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998²¹⁰ seguindo assim o passo das legislações estrangeiras. No entanto, é possível destacar que antes mesmo de ser positivado na Constituição Federal de 1988 como um princípio, “os manuais a mencionavam como faceta exigida no âmbito do dever funcional”.²¹¹ Para tanto, antes da promulgação da Emenda 19 de 1998, o inciso II do Art. 74 da Constituição Federal de 1988 já previa o seguinte:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.²¹²

Hely Lopes Meirelles, define a eficiência como um “dever que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”.²¹³ Em si, “a eficiência impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabe ao Estado alcançar”²¹⁴ Nessa mesma perspectiva, Alexandre de Moraes aponta algumas características do princípio da eficiência como o direcionamento à efetividade do bem comum, a imparcialidade, a neutralidade, a transparência, a participação, a aproximação dos serviços públicos da população, a eficácia, a desburocratização e a busca da qualidade.²¹⁵

Já Ricardo Couto ensina que “o princípio da eficiência dispõe que a atividade administrativa seja exercida com presteza, busca da perfeição e bom rendimento funcional do direito fundamental à boa Administração Pública”, direito este já abordado no primeiro ponto deste capítulo e que conecta com a discussão sobre eficiência no setor público.²¹⁶ Nessa esteira, a eficiência não é apenas “um conceito jurídico e sim

²¹⁰ NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.93.

²¹¹ NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.93.

²¹² BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

²¹³ MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 98.

²¹⁴ NOHARA, Irene. *Direito Administrativo*. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.93.

²¹⁵ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 319.

²¹⁶ COUTO, Ricardo. *Curso de Direito Administrativo*. 4.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p.146.

de administração de empresa, representando a busca dos melhores resultados com os menores custos e a organização racional dos meios, recursos humanos, materiais e institucionais, para a prestação de serviço público de qualidade com razoável rapidez”.²¹⁷

Rafael Carvalho Rezende Oliveira ensina que para uma administração de resultados, bem como a concretização destes, tal questão deve ser realizada por meio de um processo político-participativo que tem como base o planejamento, a execução e o controle. Em primeiro plano destaca-se o planejamento que nada mais é do que “planos de ação, orçamento e prioridades, com destaque para participação da população por meio de audiências e consultas públicas”.²¹⁸ A execução toma por si “medidas concretas para satisfação dos resultados previamente delimitados”²¹⁹, e por fim, o controle que está assentando no prisma de que os “órgãos controladores não devem se restringir à legalidade formal na análise da juridicidade da ação administrativa, devendo levar em consideração os demais princípios e o alcance dos resultados esperados”.²²⁰

Em se tratando do campo da ciência da Administração, a eficiência e a eficácia são duas formas de avaliação do desempenho de uma organização, sendo conceitos com significados distintos. A eficiência “é noção que se refere à adequada medida de utilização dos recursos, ou seja, um administrador eficiente é o que consegue um desempenho elevado em relação aos insumos disponíveis”, já a noção de eficácia “transcende a mera indagação dos meios e avalia mais diretamente os resultados, portanto, neste enfoque é possível que “um administrador seja eficiente sem que necessariamente seja eficaz, ou seja, que não obstante a utilização de métodos e procedimentos adequados, os objetivos visados não sejam alcançados”.²²¹

De outra banda, é notório que o princípio da eficiência demonstra uma íntima relação entre o Direito e a Economia devendo assim ser utilizada para resolver

²¹⁷ COUTO, Ricardo. **Curso de Direito Administrativo**. 4.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p.146.

²¹⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8.ed. Rio de Janeiro: Método 2020. p.42.

²¹⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8.ed. Rio de Janeiro: Método 2020. p.42.

²²⁰ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8.ed. Rio de Janeiro: Método 2020. p.42.

²²¹ NOHARA, Irene. **Direito Administrativo**. 10 ed. São Paulo: Altas, 2020. p.94-95.

problemas legais, e, por outro lado, o Direito propriamente dito acaba por influenciar a Economia. Por esta razão, as normas jurídicas serão eficientes na medida em que forem formuladas e aplicadas levando em consideração as respectivas consequências econômicas, sem deixar de lado as consequências jurídicas.²²²

Sendo assim, é possível afirmar que o objetivo geral da reforma administrativa promovida na década de 1990, foi justamente promover a passagem de uma administração pública burocrática para a gerencial. Tal mudança, entretanto, na visão de Luiz Carlos Bresser Pereira, pai desta reforma, não foi realizada de um dia para o outro, muito menos com a ocorrência com a mesma intensidade nos diversos setores que permeiam a gestão pública. Em verdade, “a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática”, não tratando-se de fazer tábula rasa desta, mas sim “de aproveitar suas conquistas, os aspectos positivos que ela contém, ao mesmo tempo que se vai eliminando o que já não serve”.²²³

Ainda sobre a temática de reforma do aparelho do Estado, foi notório que após as reformas promovidas na década de 1990, o Brasil perdeu o ritmo em seguir promovendo reformas fundamentais para modificar e modernizar o serviço público no Brasil. O que ocasionou de certa forma em deixar de lado alguns conceitos importantes que o modelo de administração gerencial trouxe para o setor público. A ausência e o silêncio de discussão sobre a necessidade de reformas foi absurdamente assustador a medida em que o país precisava destas discussões para criar boas condições econômicas e sobretudo um Estado fiscalmente sustentável com capacidade de investimento e capaz de trazer bons resultados para o cidadão que está na ponta.

Todavia, o retorno de discussão das reformas à pauta política, deu-se por questões econômicas e fiscais em decorrência do agravamento da crise econômica em meados de 2015, crise então causada pela má gestão da política econômica, a

²²² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 8.ed. Rio de Janeiro: Método 2020. p.42.

²²³ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. Revista do Serviço Público: ENAP; Ano 47, Volume 121) Número I, 1996. Disponível em:< <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>> Acesso em: 04 de fevereiro de 2021.p.34.

irresponsabilidade fiscal e do trato com a coisa pública que estava impregnado no Governo Central da época. Situações estas que também se replicaram em governos estaduais e municipais de diferentes signos políticos.

A partir do panorama de crise que inundou o contexto administrativo brasileiro com mais intensidade em 2015, surgiram diversos movimentos provenientes da sociedade civil clamando por eficiência e responsabilidade no trato com a coisa pública. Clamores que acabaram por respingar no processo eleitoral de 2016 com a eleição de diversos Prefeitos que levantaram a bandeira da eficiência e da responsabilidade, sendo impulsionados também por um sentimento de “anti-política” que movia o cenário da época.

Com esse sentimento que moveu o processo eleitoral de 2016, acabaram surgindo diversos novos gestores com uma visão diferenciada no trato com a coisa pública, implementando alguns conceitos como a profissionalização da gestão, a introdução de quadros técnicos para comandar áreas importantes, a busca pela eficiência e a avaliação constante nos resultados produzidos pela administração. Nessa esteira, passados alguns anos, destaca-se que na atualidade, com o fito das novas ideias de gerenciamento em alta que tem se desenvolvido pelas mais diversas administrações públicas ao redor do mundo, “vêm-se somar aos imperativos tradicionais de legitimidade calcadas na honestidade, lisura e impessoalidade, novas exigências, em especial a eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos”.²²⁴ Experiência como será abordada no terceiro capítulo deste trabalho.

É a partir deste novo despertar gerencial vivenciado nos últimos tempos pelos novos gestores e somada a era das reformas e a participação da sociedade civil, que surge uma grande oportunidade para modificar os tristes padrões que permeiam a administração pública brasileira, podendo assim virar de vez esta página e promover a construção de uma administração pública responsável, planejada eficiente, transparente e com participação social. Preceitos que refletem na temática discutida anteriormente com a efetivação do direito fundamental à uma boa administração

²²⁴ BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003. p.145.

pública, para isso defende-se a retomada dos conceitos gerenciais como forma de modificar a cultura de gestão.

2.3 – A cidadania ativa e a participação popular como controle social da administração pública

A palavra cidadania possui uma origem etimológica proveniente do latim “*civitas*”, que significa cidade. Tal noção pode ser encarada diante de três tipos e sentidos de direitos. O primeiro deles, contemplam os chamados direitos civis que são inerentes à liberdade individual, como a liberdade de pensamento e a liberdade de expressão. O segundo, relacionando-se com os direitos políticos, envolvendo o direito de participação no exercício do poder político ativa ou passivamente. Já o terceiro e último, abarca os direitos sociais, cuja questão se relaciona com os direitos relativos ao bem-estar social e econômico da comunidade. Em se tratando do texto literal da Constituição Federal de 1988, encontramos através do inciso II do artigo 1º, a cidadania como um fundamento da República Federativa do Brasil. Ainda assim, o seu parágrafo único consolida um modelo de democracia representativa no Brasil.

É nesta perspectiva que se consolida em nossa Carta Magna o Princípio da cidadania, princípio este que introduz “o cidadão como o supremo protagonista político e jurídico do Estado”.²²⁵ Com isso, no sentido ativo, cabe ao cidadão definir a finalidade, o conteúdo, bem como os limites e os instrumentos das ações do Poder Público. Já no sentido passivo, cabe usufruir a condição de beneficiário necessário, direto ou indireto, de todas essas ações. Ainda neste princípio, é necessário ressaltar que há desdobramentos em outros princípios e institutos, como por exemplo o princípio da participação que será discutido mais adiante.

No entanto, é possível enfatizar que “nos dias atuais, percebe-se uma grave crise de legitimidade dos governantes e uma insatisfação crescente da população quanto aos modestos mecanismos de democracia representativa”.²²⁶ Nesse sentido, o mero direito ao voto não é uma ferramenta suficiente para realização do ideal democrático consolidado em nosso ordenamento jurídico. Para tanto, faz-se

²²⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.82.

²²⁶ AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014**. Belo Horizonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.33, n.3, p.73- 88, 2015. Disponível em: < <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/72/132>> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.74.

necessário repensar a democracia representativa revisitando alguns conceitos históricos com vistas a “incluir no debate democrático o maior número possível de pessoas”.²²⁷

Como observado ao longo do presente trabalho, a administração pública ao longo do tempo, moldou-se aos diferentes modelos teóricos de administração. No entanto, foi no modelo de administração pública gerencial em que o Estado passou a consolidar e respaldar mecanismos de participação popular nas decisões públicas, bem como também a possibilidade de fiscalização dos atos dos gestores.

Em se tratando da Constituição Federal de 1988, portanto, anterior a reforma gerencial iniciada na década de 1990, os mecanismos de participação social acabaram sendo respaldados pelo constituinte como um fundamento do Estado democrático de Direito. Nesse aspecto, é possível elencar os mecanismos de participação dispostos na Constituição Federal em relação ao planejamento e execução das ações do governo que visam possibilitar a participação popular. Para isso, é possível elencar que, “dentre as muitas novas incorporações conceituais oriundas do aspecto democrático do Estado”²²⁸, sendo estas introduzidas pela Constituição de 1988, está nos mecanismos de cidadania ativa que possibilitam a participação popular dentro do chamado Sistema de Controle da Administração Pública (SCAP).

Desta forma, a nossa Carta Magna através do §2º do artigo 74 constitui-se em um grande marco para o estudo do controle social no país, como observa-se o texto em sua literalidade:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a

²²⁷ AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014**. Belo Horizonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.33, n.3, p.73- 88, 2015. Disponível em: < <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/72/132>> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.74.

²²⁸ SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. **As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.02.

legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.²²⁹

Nesse sentido, observando o referido dispositivo constitucional, assegura-se a “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato”²³⁰ a legitimidade para, “na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o controle externo da Administração”.²³¹ É válido destacar que, “a partir de 1988 resta inaugurado um tempo novo, no qual o cidadão é inserido no SCAP, como ator, agente capaz de direitos e obrigações”.²³² Ainda assim, nesse aspecto, em decorrência do estabelecimento destes mecanismos, “pode-se falar, também, na introdução, ainda que formal, da *accountability* no país, pelo estabelecimento do caráter de responsabilização nos dois lados da relação Estado/Sociedade, bem como pela ambiência democrática instituída pela Carta de 1988”.²³³

É também a partir da Constituição de 1988 que se introduz o chamado Princípio da participação. Princípio este que advém pelo fato do cidadão ser gregário por natureza, tendendo assim a integrar-se no grupo em que convive. Para tanto, se enfatiza que “no decorrer do processo histórico-cultural de pluralização da convivência, essa integração interativa passa a envolver cada vez um maior número

²²⁹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

²³⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

²³¹ SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. **As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.02.

²³² SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. **As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.02.

²³³ SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. **As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.02.

de grupos, ou círculos convivenciais, que se vão formando em diversos setores e de locais de atividade”²³⁴ tais como “os da moradia, da caça, da agricultura, do pastoreio, das manifestações religiosas, que se vão desdobrando no trabalho, na prática de esportes, na atuação política, no clube, no bairro, na rua etc.”²³⁵

Dentro desta perspectiva, “é algo normal que cada indivíduo se sinta estimulado a participar de decisões coletivas a serem tomadas nesses vários círculos de convivência e, dentre eles, nos que dizem respeito a seus interesses políticos”²³⁶ mais especificamente, os que contemplam os interesses administrativos, pelo fato de serem os que tocam mais perto o dia a dia das pessoas, o que se faz apresentar como um fato decisivo para o desenvolvimento saudável de uma consciência de cidadania e de responsabilidade pela coisa comum.²³⁷

Diante disso, o princípio da participação “está intimamente referido à expansão da consciência social e ao natural anseio das pessoas em sociedade de influir de algum modo nas decisões de poder que repercutam sobre seus respectivos interesses”.²³⁸ É possível dizer que é justamente nessa linha que as democracias estão produzindo transformações, passando de um modelo de simples democracias representativas em modelos politicamente mais complexos, sendo os de democracias participativas, possibilitando aos cidadãos, não apenas escolher quem os governará, mas como querem ser governados.²³⁹ Conceção esta, que sem dúvidas faz o cidadão exercer a fiscalização dos atos dos gestores públicos, modificando em partes a trágica cultura de gestão e fortalecendo a possibilidade de efetivação do direito fundamental à uma boa administração pública, discutido no início deste capítulo.

²³⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.84.

²³⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.84.

²³⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.84.

²³⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.84.

²³⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.84.

²³⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.84.

Para corroborar com a temática no tocante ao Princípio da participação, Diogo de Figueiredo Moreira Neto aduz que:

Esta ampliação juspolítica do conteúdo da cidadania faz do princípio da participação – abrangente de todas as formas de ação do Estado, legislativas, administrativas e judiciais – um instrumental indispensável para valorizar o princípio substantivo da legitimidade e dar-lhe efetividade no modelo contemporâneo de Estado de Direito, tal como já consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, em vários dispositivos, notadamente no caput do art. 1.º, que redefine o Brasil como Estado Democrático de Direito; no parágrafo único do mesmo artigo em que declara a origem do poder político no povo e seu exercício, tanto pela representação quanto pela participação, e, ainda, no art. 14 do Capítulo dedicado aos direitos e garantias fundamentais, ao estabelecer, vestibularmente as formas de participação direta e semidireta, extensíveis ao âmbito da Administração Pública. A Constituição consagra, ainda, em diversos dispositivos, a exemplo dos arts. 37, § 3º (que disciplina a participação dos usuários na prestação dos serviços públicos), e 166, § 1º (que dispõe sobre o controle social orçamentário), o princípio da participação social – consectário do conceito de Democracia Material.

Para tanto, a participação política, é uma “expressão da consciência social e cidadã, ao lado da representação política, que naquela se contém como modalidade específica”²⁴⁰, soma-se como “um princípio instrumental, voltado à realização plena da democracia, daí sua menção reiterada em vários dispositivos constitucionais, a começar pelo, já mencionado, art. 1.º, parágrafo único, que encerra expressa previsão do exercício direto da democracia”.²⁴¹

Com a promulgação da Constituição de 1988, bem como a introdução dos princípios da cidadania e da participação no ordenamento jurídico brasileiro, foi possível observar ao mesmo tempo que o artigo 74 da Constituição Federal consolidou duas espécies de mecanismos de controle público estatal, sendo o interno e o externo. O controle interno, está amparado e exercido “por todos os órgãos sobre as suas respectivas administrações, com o objetivo de assegurar a observância do direito e a satisfação das necessidades coletivas e dos interesses individuais”.²⁴² Já

²⁴⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.84.

²⁴¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.84.

²⁴² SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, v.33 n.94, 2002. Disponível em:

no tocante ao controle externo, tal controle “é realizado por órgão diverso, não pertencente à estrutura do responsável pelo ato controlado”.²⁴³

Como exemplo, o controle público interno estatal, também denominado de controle intra-orgânico ou controle intra-administrativo é respaldado constitucionalmente pelo Princípio da autotutela, consubstanciando-se com a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal que consiste na fiscalização exercida pela administração direta e indireta do Poder Executivo, pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas sobre seus próprios atos.

244

Já no tocante ao controle público externo estatal, destaca-se o jurisdicional na qual é exercido pelo Poder Judiciário, sob o fundamento do artigo 5º inciso XXXV da Constituição Federal. O parlamentar e político, subdividindo-se em parlamentar direto com fundamento no artigo 49 inciso X da Constituição, em que atribui ao Congresso Nacional a competência de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”.²⁴⁵ E o controle parlamentar indireto, posto no artigo 70 da Constituição e sendo efetivando com auxílio do Tribunal de Contas. O controle exercido pelos Tribunais de Contas ampara-se em um controle contábil, financeiro, orçamentário patrimonial e operacional da administração pública”.²⁴⁶

No entanto, diante dessas formas de controle, surge o chamado controle público não estatal, sendo este respaldado pelos princípios da participação e

<file:///C:/Users/JANDER/Downloads/767-Texto%20do%20artigo-1515-1-10-20151014.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.14.

²⁴³ SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, v.33 n.94, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/767-Texto%20do%20artigo-1515-1-10-20151014.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.14.

²⁴⁴ SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, v.33 n.94, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/767-Texto%20do%20artigo-1515-1-10-20151014.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.15.

²⁴⁵ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

²⁴⁶ SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, v.33 n.94, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/767-Texto%20do%20artigo-1515-1-10-20151014.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.18.

cidadania e exercida pela sociedade civil organizada ou pelo próprio cidadão “quando este age individualmente por meio de instrumentos jurídicos colocados à sua disposição, tais como as denúncias ou representações à Corte de Contas”.²⁴⁷ Esta espécie de controle social, trata-se de um “mecanismo de manifestação de cidadania ativa”²⁴⁸, sendo exercido “por meio de participação popular soerguendo-se como forma de expressão da democracia direta, pois se trata de participação direta do cidadão”.²⁴⁹

Sendo assim, este controle exercido pela sociedade pode se manifestar por iniciativas individuais do cidadão, bem como pela participação em audiências públicas e por meio órgãos colegiados, como os conselhos gestores de políticas públicas criadas para fiscalização e acompanhamento de transferências financeiras da União para os Estados e Municípios.²⁵⁰

Entretanto, sobre ambas as espécies de controle, Rita de Cássia Chió Serra e Ricardo Carneiro advogam que:

A própria Constituição cuida de assegurar os laços de conexão entre os diferentes tipos de controle, de forma a favorecer a transparência das ações e robustecer o sistema de fiscalização das ações ocorridas dentro da AP. Assim, o controle interno deve contribuir para o desempenho do controle externo e, se aquele toma conhecimento de fato irregular, deve dele dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária. Além desse fortalecimento no desenho institucional do sistema, criando permanentes canais de acesso entre os diferentes tipos de controle, têm-se também expandido e diversificado as formas de fiscalização, posto que o controle formal, que atendia ao Estado Liberal, mostrou-se insuficiente para atender aos reclames característicos do Estado Democrático de Direito, que exige fiscalização além das considerações de legalidade, na qual se

²⁴⁷ SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, v.33 n.94, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/767-Texto%20do%20artigo-1515-1-10-20151014.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.18.

²⁴⁸ SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, v.33 n.94, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/767-Texto%20do%20artigo-1515-1-10-20151014.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.18.

²⁴⁹ SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, v.33 n.94, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/767-Texto%20do%20artigo-1515-1-10-20151014.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.18.

²⁵⁰ SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, v.33 n.94, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/767-Texto%20do%20artigo-1515-1-10-20151014.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.18.

investigam as justificativas do ato, a legitimidade das escolhas, a responsabilidade fiscal no trato do erário e a transparência das ações. Nessa esteira, passa-se não apenas a planejar as ações e políticas públicas, mas também a avaliá-las, examinando sua adequação aos instrumentos de planejamento e analisando seus resultados. E mais, incluindo a participação social nos momentos de planejamento e controle, garantindo, na prática, a realização do aspecto democrático do Estado brasileiro.²⁵¹

Ainda assim, há outros mecanismos de participação positivados na formulação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, na elaboração do Plano Plurianual, e no Plano Diretor de uma cidade, bem como os de fiscalização como os portais da transparência. (vide arquivo capítulo 2)

A Lei Complementar nº 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal, busca também o fortalecimento do planejamento das ações estatais com o incentivo à participação popular em atos que envolvem a prestação de contas e a utilização dos recursos públicos. Diante disso, a presente legislação ampliou a transparência dos atos públicos, exigindo assim a divulgação dos resultados e da execução das políticas públicas com uma linguagem simples. Nessa esteira, a LRF estabeleceu o Relatório Resumido da Execução Orçamentária a ser elaborado pelos três poderes e o Ministério Público devendo ser publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, contemplando assim o balanço orçamentário, os comprovantes e as informações de execução e os resultados alcançados. Já o Relatório de Gestão estabelecido pelo artigo XX instituir a necessidade de ao final de cada quadrimestre havendo um quadro comparativo com os limites estabelecidos pela lei em relação a despesas de pessoal com a indicação de medidas corretivas.

Outro mecanismo importante está assentado nos chamados Conselhos de Políticas Públicas, representando assim um importante instrumento para o exercício do controle social, abrindo espaço para uma participação popular mais efetiva na gestão pública. Tal mecanismo cumpre a função de fiscalização e acompanhamento do controle dos atos praticados pelos governantes, atos estes que acompanham a dura cultura gerencial no Brasil.

²⁵¹ SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. **As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.04.

Ainda no tocante às ferramentas de controle social e a inclusão delas dentro do Sistema de Controle e dos canais de comunicação com os controles interno e externo, “cabe a assertiva de que as ouvidorias públicas, os canais para recebimento de consultas, representações e denúncias e as audiências públicas são os instrumentos mais relevantes para sua efetivação”.²⁵²

De outra banda, o fato de haver tido a chamada transição do modelo burocrático para o gerencial, no qual se constatam a delegação de poder e a flexibilização de regras em nome da busca por maior eficiência no alcance de resultados, nessa esteira, “perde-se, naturalmente, controle no fluxo das ações”.²⁵³ Todavia, “é preciso recuperar parte do controle processual ou procedimental perdido face às ações típicas do modelo gerencial”.²⁵⁴ E como alternativa que surge para lidar com tal questão é justamente o recurso do controle social, verificando-se por exemplo nos contratos de gestão e termos de parcerias nas Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) em que se prevê a “participações institucionalizadas de representantes da sociedade em conselhos gestores de políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais”.²⁵⁵

O presente controle social exercido pela sociedade, bem como aliado à questão da responsabilização pessoal do gestor e das avaliações de cumprimento de metas e dos resultados alcançados “parece ter por fim, além da busca pela eficiência,

²⁵² SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. ***As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira***. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.05.

²⁵³ SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. ***As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira***. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.04.

²⁵⁴ SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. ***As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira***. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.04.

²⁵⁵ SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. ***As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira***. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.04.

a compensação dos controles formais perdidos, mais especificamente, o controle baseado na observância das regras instituídas”.²⁵⁶

É por essa via que, a democracia tradicionalmente praticada, como exclusivamente representativa têm chegado a um patamar de crise, mostrando-se insuficiente nos mais diversos patamares e entes federados como instrumento de legitimação de condutas públicas. O que por outro lado estimula cada vez mais o exercício de outras formas de participação política, que se ampliam e confluem no conceito de democracia participativa.²⁵⁷

Nessa esteira, “a adoção de perspectivas participativas e deliberativas não significa o abandono completo da democracia representativa”²⁵⁸, muito pelo contrário, “o próprio conceito de dimensão passa a ideia de que é possível a coexistência em um mesmo espaço de várias correntes”.²⁵⁹ Para tanto, “não se trata da superação de uma dimensão por outra, mas sim a complementariedade, expansão e fortalecimento do ideal democrático maior”.²⁶⁰ Tanto as dimensões participativas e deliberativas surgem para buscar remediar a crise e robustecer a democracia.

²⁵⁶ SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. **As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.04.

²⁵⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.84.

²⁵⁸ AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014**. Belo Horizonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.33, n.3, p.73- 88, 2015. Disponível em: < <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/72/132>> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.75.

²⁵⁹ AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014**. Belo Horizonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.33, n.3, p.73- 88, 2015. Disponível em: < <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/72/132>> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.75.

²⁶⁰ AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014**. Belo Horizonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.33, n.3, p.73- 88, 2015. Disponível em: < <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/72/132>> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.75.

É justamente nesse contexto de introdução de dimensões representativas, deliberativas e participativas “que surgem novos instrumentos capazes de aproximar os cidadãos das instituições públicas estatais de controle externo, possibilitando um acompanhamento efetivo das políticas públicas bem como da legalidade da rotina administrativa e da utilização dos recursos orçamentários e financeiros do Estado (em todas as suas esferas federativas)”.²⁶¹

Nessa esteira, é necessário ampliar a visão sobre o conceito de democracia para além da mera representação, sendo essencial incluir na perspectiva contemporânea, “a dimensão deliberativa e, principalmente, a participativa, a fim de que o ideal democrático possa ser realizado de forma efetiva”.²⁶² Com isso, faz-se necessária a construção de uma administração cada vez mais orientada para o cidadão incorporando a preocupação com a qualidade do serviço, “acrescentando, porém, a dimensão ativa da cidadania”.²⁶³ Nesse aspecto, isso significa, em primeiro plano, “que os interesses levados em conta pela administração pública não se restringem aos dos usuários de um serviço público específico, mas compreendem os de toda a comunidade”.²⁶⁴ Já em segundo plano, “a cidadania considerada nessa perspectiva transcende a dimensão passiva da titularidade de direitos, abrindo-se para

²⁶¹ AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014**. Belo Horizonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.33, n.3, p.73- 88, 2015. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/72/132>> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.75.

²⁶² AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014**. Belo Horizonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.33, n.3, p.73- 88, 2015. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/72/132>> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.74.

²⁶³ BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003. p.94

²⁶⁴ BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003. p.94.

a participação e a partilha de poder e de responsabilidade entre a administração pública e o público”.²⁶⁵

É a partir de uma cidadania ativa e o fortalecimento de mecanismos de participação popular, que “o locus do controle passa a ser arena de possível defesa de interesse público pelo próprio cidadão”.²⁶⁶ Nesse ponto, ao situar junto os controles internos e externos se desenha “um novo arranjo institucional instrumentaliza a formação de parceria entre a sociedade e a Administração e a sociedade e o Estado”²⁶⁷, fato este que propicia a participação popular na condução da conformação da ação pública.

No entanto, para propiciar este fortalecimento faz-se necessário a transparência dos atos do poder público, no sentido de tornar a gestão pública clara e compreensível ao cidadão para que assim possa acompanhar e influenciar positivamente nos atos decisórios. Nessa esteira, sem a transparência, é impossível o estabelecimento de um controle social efetivo por parte da sociedade civil.

Para tanto, conclui-se que a partir da temática abordada, há ainda a necessidade de compreensão e de maior interação do cidadão com o Poder Público, necessitando assim aproximá-los. Todavia, apesar dos avanços dos últimos anos em que tivemos um despertar bem como a existência de diversos mecanismos de controle, que contemplam a participação popular e a fiscalização dos atos e decisões públicas, ainda há muito a evoluir em matéria de consciência política e cidadã por parte da sociedade, que nos dias atuais necessita de umde uma maior compreensão sobre a noção de cidadania, buscando compreender e participar do processo, sobretudo em âmbito municipal, sendo o ente mais próximo do cidadão. Nessa esteira,

²⁶⁵ BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003. p.94.

²⁶⁶ SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. **As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.05.

²⁶⁷ SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. **As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.05.

é imprescindível dizer que a modificação da cultura gerencial no Brasil passa indiscutivelmente neste despertar e no controle social da gestão.

Michele Cattani – Dissertação Capítulo II – Leitura

Capítulo III – Modificando a cultura gerencial: uma análise acerca da experiência através da Emenda nº 35 à Lei Orgânica do Município de Passo Fundo.

Como já discutido anteriormente, a administração pública brasileira ainda possui resquícios de um viés de administração patrimonialista com práticas adotadas pelos gestores que tomam como base a irresponsabilidade no trato com a coisa pública, a irresponsabilidade fiscal que aniquila a possibilidade de se avançar em áreas fundamentais, bem como a ausência de planejamento e projeção das ações, o que leva o setor público a estar imerso em uma grave crise, e a sociedade a não obter respostas diante das suas crescentes demandas.

Para isso, não restam dúvidas que a modificação da cultura gerencial no Brasil passa por uma mudança comportamental por parte dos gestores públicos no que diz respeito as práticas de administração adotadas e no controle interno. Nessa esteira, é necessário que o gestor leve em consideração sempre o interesse público, justamente um dos princípios basilares que norteiam a administração pública brasileira, bem como os demais princípios positivados no artigo 37caput da Constituição Federal de 1988.

Ainda assim, para permitir esta modificação também se faz necessário partir da própria sociedade a busca constante por maior participação nos processos decisórios através do aprimoramento dos mecanismos de participação popular por parte da administração, bem como na atuação de fiscalização dos atos do setor público. Efetivando assim um controle social sobre a administração pública como abordado no capítulo anterior.

Em meio a esse turbulento cenário que têm vivenciado a administração pública no Brasil, é possível observar que cada vez mais o tema “gestão” vem crescendo e sendo discutido por parte dos gestores, e com isso vem a preocupação em entregar serviços públicos cada vez mais eficientes e políticas públicas efetivas que melhorem a vida dos cidadãos.

Diante disso, cabe a partir de então, prestigiar as boas práticas de gestão adotadas pelos gestores públicos, e dentre elas está a experiência do Município de Passo Fundo que modificou profundamente a sua cultura gerencial a partir de 2013 com a introdução de uma administração mais técnica baseada em metas, índices e prazos, bem como também a institucionalização em sua Lei Orgânica da necessidade de elaboração e execução de um “Programa de Metas” pelo Prefeito recém empossado, conectando as suas propostas apresentadas na campanha eleitoral com as suas ações de governo dentro da realidade e da possibilidade do Município.

Para isso, este terceiro e último capítulo busca fazer uma análise das experiências e dos padrões de boa governança adotados sob a perspectiva da experiência do Município de Passo Fundo com a Emenda nº 35 à Lei Orgânica Municipal. Emenda esta que acrescentou o artigo 110-A, e institucionalizou o chamado “Programa de Metas”, configurando-se um programa com uma via de mão dupla, efetivando um controle interno por parte da gestão, bem como um controle social por parte da sociedade atuando na fiscalização das metas elegidas pelo Prefeito para o seu período de governo.

Sendo assim, analisar-se-á as noções introdutórias como a iniciativa da institucionalização, o programa de metas na íntegra consolidado nos primeiros cem dias de governo com as metas elencadas para o período de mandato do atual Prefeito, bem como os indicadores e o acompanhamento deste programa elaborado pela Administração Municipal em seus aspectos iniciais.

3.1 – A modificação do padrão gerencial no Município de Passo Fundo

(Conceito de administração técnica, revisitar conceitos gerenciais, novos padrões de governança, entrevista Luciano introdução de administrações técnicas no município - relatórios, metas, índices e prazos. Gestor deve conhecer e ter informações. Maior preocupação com a gestão – despertar da sociedade)

Em primeiro plano é possível destacar que nos últimos anos houve um despertar acerca da importância da temática no tocante à eficiência e a necessidade

de uma boa gestão no setor público brasileiro, para entregar assim serviços públicos e políticas públicas a altura das demandas da sociedade. Todavia, apesar do início desta consciência, ainda há muito para se evoluir em matéria de cultura de gestão no Brasil, pois as tentativas de inovação na administração pública ao longo dos anos certamente significaram a busca da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos.²⁶⁸ Contudo, é necessário “o rompimento com os modelos tradicionais de administrar os recursos públicos e a introdução de uma nova cultura de gestão”.²⁶⁹

Para seguir analisando o presente e projetando o futuro, é necessário enfatizar mais uma vez os grandes avanços que se consolidaram na administração pública nos últimos anos, logrando assim importantes conquistas “que permitiram a melhora significativa do bem-estar da população”²⁷⁰, entre as quais a reforma monetária na década de 1990 e no ano 2000 com o lançamento do alicerce para uma reforma que buscasse a responsabilidade na gestão fiscal, avanços estes que permitiram o combate à escalada inflacionária bem como a modernização do setor público.

No entanto, apesar dos avanços, o cenário político e econômico nacional vem sendo marcado por recorrentes desajustes fiscais, econômicos, sociais e políticos, fruto de uma cultura de gestão enraizada na administração pública que acaba não privilegiando o interesse público, ou seja, remetendo-se a um contexto de administração patrimonialista.

Diante desse difícil cenário que vem sendo desenhado para o Ente estatal, “a administração pública tem sido convocada a repensar a sua gestão de modo a reavaliar os seus processos e resultados”.²⁷¹ Tudo isso, estando pautada sob uma

²⁶⁸ GUIMARÃES, Tomas de Aquino. **A nova administração pública e a abordagem da competência**. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284/4875>> Acesso em 01 de março de 2021. p.127.

²⁶⁹ GUIMARÃES, Tomas de Aquino. **A nova administração pública e a abordagem da competência**. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284/4875>> Acesso em 01 de março de 2021. p.127.

²⁷⁰ TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública: uma revisão conceitual**. Rev. Serv. Público Brasília 70 (4) 519-550, 2019. Disponível em: < <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/3089-Texto%20do%20Artigo-12787-1-10-20191227.pdf>> Acesso em 01 de março de 2021. p.521.

²⁷¹ TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública: uma revisão conceitual**. Rev. Serv. Público Brasília 70 (4) 519-550, 2019. Disponível em: < <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/3089-Texto%20do%20Artigo-12787-1-10-20191227.pdf>> Acesso em 01 de março de 2021. p.522.

perspectiva de uma nova gestão pública que tem como base “uma gestão por resultados, buscando desenvolver melhores desempenhos, eficiência no emprego dos recursos públicos e incremento na accountability governamental”.²⁷² E dentro desta nova perspectiva surge também a noção de governança no setor público.

É possível dizer que o conceito de governança “é significativo na construção dos pressupostos da reforma estatal, de modo que o Estado seja menos burocrático e mais gerencial”²⁷³, sendo que “a partir dos anos 1990, foi possível observar uma reestruturação do Estado, com o intuito de torná-lo mais orientado para os aspectos sociais e fiscais, visando consolidar uma “nova” relação Estado-Sociedade”.²⁷⁴

Bresser-Pereira preceitua que a “governança pública é um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político e através do qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública”.²⁷⁵

Para o Banco Mundial, “a governança é definida como o modo pelo qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento”²⁷⁶. Já para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG), a governança:

[...] atua como um sistema que objetiva dirigir, monitorar e incentivar as organizações às boas práticas, de modo que seus princípios básicos se

²⁷² Escola Nacional de Administração Pública (Enap); ABRUCIO, F. L. **Disciplina 3.1: debate contemporâneo da gestão pública**. 2011. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1021>>. Acesso em: 07 de março de 2021.

²⁷³ TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública: uma revisão conceitual**. Rev. Serv. Público Brasília 70 (4) 519-550, 2019. Disponível em: <<file:///C:/Users/JANDER/Downloads/3089-Texto%20do%20Artigo-12787-1-10-20191227.pdf>> Acesso em 01 de março de 2021. p.522.

²⁷⁴ OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. I. **GovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, set./out. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v49n5/0034-7612-rap-49-05-01263.pdf>>. Acesso em: 07 de março de 2021.p.1.264.

²⁷⁵ BRESSER-PEREIRA, L. C. **Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano**. Revista do Serviço Público, [S.l.], v. 52, n. 1, p. 5-24, 2001.p.08.

²⁷⁶ *Apud*. TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública: uma revisão conceitual**. Rev. Serv. Público Brasília 70 (4) 519-550, 2019. Disponível em: <<file:///C:/Users/JANDER/Downloads/3089-Texto%20do%20Artigo-12787-1-10-20191227.pdf>> Acesso em 01 de março de 2021. p.523.

transformem em recomendações objetivas. Aqui, os princípios básicos de governança corporativa aplicáveis ao contexto nacional são: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa. Portanto, infere-se que a governança busca aproximar gestores e proprietários do capital, objetivando o alinhamento de interesses entre as partes.²⁷⁷

Para o referencial do Tribunal de Contas da União (TCU) “embora o termo governança date de idades remotas, o conceito e a importância que atualmente lhe são atribuídos foram construídos nas últimas três décadas, inicialmente nas organizações privadas”.²⁷⁸ Nesse aspecto, a governança pública deve ser orientada para o desenvolvimento e a avaliação dos resultados bem como a aderência a critérios ou normas acordados. Para tanto, o Tribunal de Contas da União (TCU) “destaca que a boa governança é aquela que permite, entre outras coisas, avaliar o desempenho e a conformidade da organização”.²⁷⁹

Em se tratando da governança no Brasil, é possível dizer que, com o processo de redemocratização bem como a promulgação da Constituição Federal de 1988 se ampliou de certa forma a pressão social pelos serviços públicos, bem como também por alternativas de controle para o alcance de resultados estatais.²⁸⁰ Aspectos estes, como o da eficiência e o desempenho começaram a fazer parte do cotidiano do serviço público por força da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que inclui no art. 37 da Constituição Federal de 1988 o princípio da eficiência, de modo a mitigar os resquícios patrimoniais e burocratas existentes na administração pública brasileira.

Nessa esteira, com o difícil cenário das décadas de 1980 e 1990, restou clara a necessidade do controle sobre a execução de políticas públicas mediante o uso responsável dos recursos públicos, devendo a governança visar à “[...] melhora da

²⁷⁷ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG). Código das melhores práticas de governança corporativa. 5. ed. São Paulo: IBCG, 2015.

²⁷⁸ Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.p.11.

²⁷⁹ TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública: uma revisão conceitual**. Rev. Serv. Público Brasília 70 (4) 519-550, 2019. Disponível em: <<file:///C:/Users/JANDER/Downloads/3089-Texto%20do%20Artigo-12787-1-10-20191227.pdf>> Acesso em 01 de março de 2021. p.525.

²⁸⁰ TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública: uma revisão conceitual**. Rev. Serv. Público Brasília 70 (4) 519-550, 2019. Disponível em: <<file:///C:/Users/JANDER/Downloads/3089-Texto%20do%20Artigo-12787-1-10-20191227.pdf>> Acesso em 01 de março de 2021. p.534.

capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais”²⁸¹, bem como o “alcance de objetivos coletivos de uma sociedade”.²⁸²

E para alcançar os objetivos de uma boa governança no setor público, o referencial básico de governança pública do TCU lista, com base em posicionamento da International Federation of Accountants (IFAC), lista os princípios básicos de governança que devem nortear a administração pública, tais como: a transparência, a integridade, a prestação de contas, a responsabilidade, a probidade, a equidade e a eficiência. E ainda, dentro desta perspectiva identifica que a boa governança estimula o alcance de benefícios como: a garantir da entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos; a garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos; ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito; ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos; possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão; dialogar com e prestar contas à sociedade; garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos; promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores; definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade; institucionalizar estruturas adequadas de governança; selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais); avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles; garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos; utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis; controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis).²⁸³

²⁸¹ MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. APGS, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar, 2010. Disponível em: < <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015/2246>>. Acesso em: 08 de março de 2021. p.116.

²⁸² PETERS, G. **O que é governança?** Revista do TCU, n. 127, p. 28-33, 2013.p.128.

²⁸³Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.p.14.

Importante destacar que tal referencial ratifica que “a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público”.²⁸⁴ Nesse aspecto, apesar dos avanços que tais estruturas significam para a melhoria da capacidade de governança e gestão do Estado brasileiro, “cabe reconhecer que para atender as demandas sociais é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de governança como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade”²⁸⁵, aproximando assim tais entes e fazendo com que a sociedade exerça seu papel de principal interessada nos resultados do Estado para assim demandar dele novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações.²⁸⁶

Para tanto, é inegável que o debate central está no desempenho público e nos resultados que estão sendo alcançados pelos governos na provisão pública à sociedade. Sobre este tema, Valderi de Castro Alcântara, José Roberto Pereira e Érica Aline Ferreira Silva afirmam que a governança pode ser pautada no desempenho e na eficiência dos entes públicos.²⁸⁷

Mark Bevir destaca que a busca por melhores resultados reflete uma mudança de paradigma no que tange “a definição institucional de bom governo”, que ao mesmo tempo “ênfatisa divisões de responsabilidades, estabelecimento de processos

²⁸⁴ Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.p.17.

²⁸⁵ Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.p.16.

²⁸⁶ Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.p.16.

²⁸⁷ ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, E. A. F. **Gestão social e governança pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais**. *Revista de Ciências da Administração*, v. 17, ed. esp., p. 11-29, 2015. Disponível em: < file:///C:/Users/JANDER/Downloads/42202-Texto%20do%20Artigo-140815-1-10-20151215.pdf>. Acesso em: 08 de março de 2021.

eficientes, em termos de prestação de serviços, desempenho e resultados, com ênfase correlata na transparência”.²⁸⁸

Nessa mesma direção, é possível afirmar que a governança pública está pautada em uma mudança na gestão pública, ou seja, em uma mudança na condução do trato com a coisa pública e no planejamento da administração, sabendo assim o que precisa modificar, o que se quer avançar e onde se quer chegar. E para legitimar esta nova governança no setor público bem como a mudança de perspectiva, passe a analisar a modificação da cultura gerencial no Município de Passo Fundo com a introdução de uma visão mais técnica, gerencial e profissionalizante sobre a administração municipal.

Diante dos novos paradigmas de gestão adotados está a Emenda nº 35 à Lei Orgânica do Município que acresceu o artigo 110-A e institui o “Programa de Metas” a ser consolidado nos primeiros cem dias de governo do Prefeito recém empossado e tendo seus efeitos produzidos a partir de 2021 com a administração 2021-2024. Emenda esta que será aprofundada na segunda parte deste capítulo.

Para conhecer tal modificação se faz necessário ouvir os gestores públicos que participaram do processo e dentre eles está o ex-Prefeito Luciano Palma de Azevedo, que exerceu o cargo de Prefeito Municipal entre os anos de 2013 a 2020. Luciano venceu o pleito de 2012 prometendo modernizar a gestão pública, aumentar a qualidade dos serviços públicos municipais, bem como a criação de metas de gestão e avaliações periódicas dos secretários para garantir a execução dos projetos de governo.²⁸⁹ Para tanto, realizou-se uma entrevista semi-estruturada...

Regras ABNT – Entrevista

²⁸⁸ BEVIR, Mark. **Governança democrática: uma genealogia**. Rev. Sociol. Polit., v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000200008&lng=pt&lng=pt>. Acesso em: 08 de março de 2021. P.

²⁸⁹ GAÚCHAZH. Luciano Azevedo toma posse em Passo Fundo e anuncia sabatina para secretários. GAÚCHAZH, Porto Alegre, 01 de janeiro de 2013. Disponível em:<<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2013/01/luciano-azevedo-toma-posse-em-passo-fundo-e-anuncia-sabatina-para-secretarios-3997830.html>> Acesso em 09 de março de 2021.

O Senhor venceu o pleito de 2012 e tomou posse em 01 de janeiro de 2013, a partir da sua posse, mais em específico no início do seu governo, quais os padrões de gestão o Senhor implementou na Administração Municipal?

Implementei uma série de ações, mas duas são as mais importantes. Até mesmo recomendo nas palestras que faço aos gestores. A primeira é de que um governo precisa ter metas, conhecer índices e precisa trabalhar com prazos. O meu auxiliar, o meu colaborador, meu secretário, não pode ter tempo indeterminado para fazer as coisas, precisa ter prazos, pois a cidade tem prazo. Quer dizer, eu vou fazer a troca de uma lâmpada, isso precisa ter determinado prazo. Se realizar a poda de árvore em determinada região da cidade, precisa haver um prazo estabelecido para que ela aconteça de novo, e assim por diante. Prazos, índices que é para ver se aquelas coisas estão realmente funcionando, como por exemplo, o lançamento de um programa para redução da mortalidade infantil, como lançado, é necessário acompanhar se aquele programa fez a mortalidade infantil cair. O lançamento de um programa de alfabetização, ele precisa ser acompanhado se o número de crianças alfabetizadas aumentou. Então, índices e metas, é necessário saber onde se quer chegar. E isso significa que a política pública necessita ser construída não só dentro da expectativa da população, mas diante da necessidade da população. Nem sempre o que as pessoas querem é aquilo que elas precisam, nem sempre quem grita mais é a maioria, então é necessário procurar atender a maioria no serviço público. Então, metas, índices e prazos como mudança de gestão. Já a segunda, a implementação de avaliações permanentes que fazíamos, a cada 3 meses a população era pesquisada, dava nota para administração, para as secretarias, para os secretários e para os serviços. Estar no serviço público em um cargo de gestão não é um prêmio, não é um concurso, um troféu, trata-se de uma responsabilidade e a gente precisa ser avaliado permanentemente. Se o secretário não está indo bem, é claro que talvez ele possa ter uma segunda chance, mas não é porque ele é amigo do prefeito ou do partido do prefeito que a população tenha que pagar por isso. E como se fica sabendo disso, avaliando, então avaliações permanentes.

A partir da adoção destes novos padrões de gerenciamento da máquina pública municipal, o Senhor observou modificações na prestação dos serviços públicos e na apresentação de resultados para comunidade? Se sim, quais?

Eu acredito que a comunidade ela, o que eu percebo hoje fora da Prefeitura, eu tenho uma outra visão, depois de 40 dias aqui. A comunidade está muito alheia ao que se passa no dia a dia do serviço público. Quando se está lá dentro da bolha parece que está todo mundo olhando pra gente. Em rede social, em rádio, TV. Na verdade a comunidade, Passo Fundo é uma cidade que possui essa característica, a cidade não vive ao redor da Prefeitura, a cidade vive, a prefeitura é uma parte dela. Então, essas mudanças são menos perceptíveis, elas não acontecem tão rapidamente e tão claramente. Acredito que a cidade convive com a Prefeitura e espera da prefeitura a realização de um bom serviço. Normalmente o cidadão presta mais atenção naquilo que é do seu interesse, não olha o macro. Se acostuma olhar aquilo que é mais, a sua rua, o seu recolhimento do lixo, a lâmpada perto da sua casa. Isso que move mais as pessoas, aliás, acredito que é uma transformação que é necessário fazer, precisamos ser mais solidários e menos individualistas, aí nós vamos ter uma comunidade cada vez melhor, acredito ser um desafio.

A participação popular ela foi manipulada, então quando se faz um orçamento participativo, em que as pessoas são levadas a votar, como acontece em vários lugares, aquilo não é participação popular, aquilo é mobilização de setores. Eu acho que o Brasil e talvez o mundo tenham que buscar mais alternativas de participação popular. Hoje ela está se dando pela rede social. Só que a rede social na minha opinião não pode pautar tudo, pois ela gerou um gatilho, ela está muito agressiva, está muito destrutiva, e eu sonho com um tempo em que a participação popular seja um espaço de discussão mais elevado de política pública e não de agressão.

Falta de conhecimento por parte das pessoas sobre o funcionamento da máquina pública

Hoje eu vi algumas pessoas reclamando da ordem da vacinação, encaminhei para os responsáveis. A ordem da vacinação é dada pelo Governo Federal, mas ninguém sabe, então há muito isso. Na saúde, quando se fala que os impostos são alto, não existe muito claro para população o que é imposto estadual, o que é imposto federal. Isso faz parte dessa confusão que é a federação brasileira. Nós temos país imenso, legislações estaduais que não são normalmente muito claras com os municípios arcando com a maior parte das responsabilidades, é um desafio!

A maioria dos problemas se resolve com a mudança de mentalidade.

Como o Senhor avalia a cultura gerencial praticada no passado e na atualidade pelos gestores públicos no Brasil? Houveram avanços?

Em primeiro lugar estamos vivendo um momento de transformação em que cada vez mais o gestor público eleito pela população percebe que há necessidade de planejamento, metas, prazos e obediência rigorosa a as regras fixadas em lei. Claro que, isso não acontece da noite para o dia. Nós temos hoje um padrão de administração no Brasil do ponto de vista técnico bem melhor que nós tínhamos a 10, 20 ou 30 anos atrás, mas é uma mudança de cultura que precisa ser implantada não só no que diz respeito a quem dirige mas também a quem executa. O planejamento deve estar presente em todos os atos da administração, o planejamento não pode ser apenas uma tese ou um documento, o grande desafio do gestor é que o planejamento seja executado na prática, na execução de obras que sejam necessárias e não sejam realizadas por pressão política ou por impulso do gestor, na implementação de políticas públicas que tenham começo, meio e fim, e que possam de fato dar resultados positivos, no processo de qualificação dos servidores, no processo de compras, quer dizer, em todos os setores da administração tudo funciona melhor quando houver planejamento. E eu estou convencido, pela experiência que eu tive em que esse é um processo, esse é um caminho que cada vez mais está sendo percorrido pelo Brasil. Todavia, estamos longe do ideal, mas começamos a andar mais por esse caminho. Cada vez mais gestores se preocupam com isso.

O Senhor foi legislador municipal antes e depois da promulgação da Lei Complementar nº 101 de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, nesse sentido, podemos dizer que houve uma grande modificação nos padrões de gerenciamento do setor público, sobretudo na parte das finanças públicas?

O modelo de serviço público impõe controles mais efetivos para administração pública, como toda novidade, o Brasil tem muito disso de modificar a legislação o tempo inteiro, ela trouxe uma necessidade de adaptação, mas inegavelmente foi positiva. Eu vejo que depois da LRF houve claramente mais controle em relação aos gastos públicos, aos percentuais que devem ser aplicados em cada área, o controle orçamentário, antigamente era comum no Brasil nós vermos prefeituras na qual o Prefeito avançava no orçamento do outro. Portanto, quando um Prefeito assumia, o

seu antecessor já tinha gastado 2, 3, 4, 5, as vezes 6 meses do orçamento seguinte, já havia comprometido um mandato. E a LRF pôs um fim a isso, vejo como um grande ganho, ela determinou começo e fim para uma administração do ponto de vista fiscal e orçamentário, sendo um grande avanço.

Local. Quando nós assumimos a administração tivemos a preocupação de montar um governo com pessoas qualificadas em cada área e o modelo anterior era um modelo diferente. O que acontecia, o fulano concorria a vereador e não se elegia, precisava ser secretário, o governo se preocupava em arrumar colocações para parentes e amigos e companheiros políticos, é claro que não vai funcionar, e nós procuramos mudar esse modelo. O novo modelo foi ter pessoas técnicas em cada área para dirigir cada área. Zero Hora noticiou em 2013 que o meu governo era o maior governo em que mais tinham integrantes no primeiro escalão com mestrado e doutorado, técnicos. Então no início as pessoas diziam, isso não vai dar certo, mas nas urnas se viu os resultados. O que a população quer, a população quer entregas, está pagando imposto e quer as obras e os serviços públicos correspondentes aquilo que ela contribui. É uma visão de iniciativa privada, quando se vai em um restaurante e pede um prato, nós queremos receber aquele prato. Se vamos a uma loja e queremos comprar um eletrodoméstico ou móvel, a gente quer receber aquele produto. E quando a gente paga imposto para serviço público, a gente quer receber aquele serviço. Isso que nós procuramos fazer dentro deste modelo, claro, foi um modelo que transformou, não tenho dúvidas. Daqui para frente cada Prefeito vai ter dificuldades em fazer indicações políticas. A comunidade vai cobrar administrações mais técnicas, pois elas mostram que normalmente acertam mais.

Em se tratando do planejamento público no Brasil, como o Senhor observa esta matéria e quais os principais entraves existentes? O entrave do planejamento está ligado com a cultura de gestão adotada?

O que mais vale quando se está falando em gestão é a informação, os dados, pois para se fazer qualquer ação. Seja para instalar um semáforo, seja para investir na segurança pública, seja para construir uma nova unidade de saúde. Como o recurso público é escasso, é necessário fazer opções, e para fazer opções é necessário se ter informações, quais são os maiores problemas, que números esses problemas possuem, como quantas crianças foram vacinadas, quantas crianças estão fora da sala de aula, quantos acidentes acontecem em determinado ponto, pois isso

retira do gestor o voluntarismo e dá a ele informações para que ele decida. Onde irei colocar esse controlador de velocidades, ele necessita ser colocado onde tiver mais acidentes, para isso precisa informação. Acredito que esse é um grande problema do serviço público ainda tem. Normalmente quem vai tomar as decisões não tem as informações que precisaria ter, para tomar decisões que impactem na vida de milhares de pessoas e que tem custo, ou seja, qualquer ação do gestor público ela procura alcançar um resultado mas tem um custo, e esse custo precisa ser medido e ele precisa ser avaliado tecnicamente. Acredito que esse é o grande desafio, os governos em todos os níveis possuem um banco de dados com informações atualizadas para permitir que o gestor tome as decisões.

Exemplo: determinada comunidade se organiza para construção de uma escola de educação infantil, encaminha o pedido a prefeitura, faz pedido, protesto, chama rádio, mas será que naquela comunidade o número de alunos que necessita da escola de educação infantil é maior do que em outra comunidade em outro ponto da cidade? O gestor necessita saber disso antes de construir uma obra. E isso vale como exemplo para toda a administração. Qualquer decisão precisa ter informação. Esse é o desafio.

Em relação ao futuro da administração pública nos mais diferentes Entes da Federação, o Senhor possui uma expectativa positiva ou negativa com a futura geração de políticos e conseqüentemente nova geração de gestores públicos?

Acredito que no Brasil de hoje, estamos muito sujeitos ao voluntarismo, o que é o voluntarismo, é aquele cara que aparece e diz que sozinho vai resolver, cada vez mais as ações necessitam ser planejadas, estudadas e pensadas antes de serem executadas. O que eu espero é que os gestores sejam escolhidos e depois de escolhidos tenham o compromisso de fazerem gestões técnicas. Isso em qualquer lugar do mundo está provado que onde a gestão tem informação, planejamento, respeito à legislação, controle orçamentário, ela vai funcionar melhor que uma gestão voluntarista. Um exemplo é o da Secretaria em Passo Fundo é o da Secretaria de Serviços Gerais, onde deve haver 200 servidores que trocam a lâmpada, limpam a cidade, cortam a grama. Se esta secretaria planejar o seu trabalho ela já vai ter dificuldades de atender a cidade inteira, se eles chegarem lá pela manhã e disserem “onde é que nós vamos hoje”, mas eles não foram checar se isso é verdade, eles terão muito mais dificuldade para realizar o trabalho. Então, planejamento, método para fazer as coisas na administração.

Dentro desta perspectiva de modificação da cultura gerencial e de planejamento na estrutura municipal cabe a partir de agora fazer análise do Programa de Metas instituído pela Emenda nº35 à Lei Orgânica do Município de Passo Fundo.

Leituras

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000200008&lng=pt&tlng=pt

[\(governança e genealogia\)](#)

https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/181220/101_00068.pdf?sequence=1&isAllowed=y

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901984000400038
<file:///C:/Users/JANDER/Downloads/85-Texto%20do%20artigo-150-1-10-20150916.pdf>

<file:///C:/Users/JANDER/Downloads/3089-Texto%20do%20Artigo-12787-1-10-20191227.pdf>

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552007000200002

<https://www.revistaespacios.com/a17v38n07/a17v38n07p06.pdf>

3.2 - Considerações acerca da Emenda nº 35 à Lei Orgânica do Município de Passo Fundo

(Ideia inicial do programa de metas, controle social e controle interno da gestão- revisar conceitos, texto na íntegra do programa de metas, pilares do programa de metas, indicadores elegidos, trechos entrevista Luciano, entrevista Pedro).

Como ressaltado no tópico anterior, para busca da modificação da cultura gerencial no Brasil, faz-se necessário destacar os exemplos e as iniciativas que partiram dos próprios gestores públicos. Dentre estas iniciativas, destaca-se a institucionalização de um Programa de Metas na administração do Município de Passo Fundo consolidado pela redação do artigo 110-A da sua Lei Orgânica, o que permitiu assim tornar-se uma espécie de complementação ao Plano Plurianual já adotado pela administração pública brasileira através de previsão constitucional.

Importante destacar que tal institucionalização se construiu logo após um longo processo de modificação, em que resolveu-se consolidar algumas diretrizes com vistas a institucionalizar um Programa de Metas na Lei Orgânica Municipal para que as futuras gestões independentemente de bandeiras políticas ou siglas partidárias diga a comunidade o que se quer realizar e o que se quer avançar dentro do período de mandato do Prefeito, ou seja, dentro dos quatro anos de gestão.

Diante deste Programa de Metas lançou o seguinte questionamento ao ex-Prefeito Luciano Azevedo.

Regras ABNT – Entrevista

Com relação a emenda nº 35 à Lei Orgânica do Município de Passo Fundo que acrescentou o artigo 110-A, com objetivo de instituir a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento de um Programa de Metas pelo Poder Executivo, como iniciou o processo de elaboração deste projeto e de onde partiu a presente ideia?

Eu percebi lá no início da administração que via de regra não existia uma linha bem clara de onde se queria chegar. Os programas de governo entregues à justiça eleitoral normalmente são muito pobres e muito vagos, não objetivam muito. Então eu entendi, junto a minha equipe que era importante ter que a nova administração apresentasse à Câmara de Vereadores um Programa de Metas, o que a administração quer fazer em 4 anos, para que pudesse ser cobrada, avaliada, melhorada, e que pudesse haver contribuições, esse é o objetivo da emenda.

Para compreensão deste instrumento modificador, é importante também revisar alguns conceitos no tocante ao controle interno, externo e social da administração, pois tal Programa destaca-se por ser um somatório entre o controle interno da gestão em que propicia que o gestor eleja metas e prioridades a serem

alcançadas pela administração ao longo de seu mandato, bem como um controle externo por parte do Poder Legislativo, ou seja a Câmara Municipal. E por fim, alcançar um controle social sobre a administração que consiste na participação da sociedade na administração pública com o objetivo de fiscalizar e participar as ações governamentais, e que nesse caso seja possível instalar novos mecanismos de participação e fiscalização por parte da comunidade no tocante as metas elegidas e a execução do presente programa.

Ainda sobre o controle social, é necessário compreender que ele pode surgir por iniciativa do Poder Público através das audiências públicas, das conferências públicas, dos conselhos gestores de políticas públicas, das ouvidorias, da Lei de acesso à informação (Lei nº 12.527/2011) e da transparência através dos respectivos portais. Por outro lado, o controle social pode surgir por iniciativa da própria sociedade, em que organizada pode se dar por ações individuais, em que haja um cidadão consciente de seus direitos, ainda por parte das manifestações coletivas através de grupos organizados contemplando o direito de reunião consolidado no artigo 5º inciso XVI (todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente). E ainda, através de grupos sociais organizados que visam alcançar demandas comuns buscando também, por meio de sua atuação, chamar atenção para as pautas pelas quais lutam e mobilizar mais pessoas em torno delas.

Após revisitar alguns conceitos, em especial o de controle social sobre a administração pública, passa-se a analisar a redação do artigo 110-A.

A Emenda nº 35 à Lei Orgânica de 02 de outubro de 2017 instituiu a obrigatoriedade de elaboração e execução de um chamado “Programa de Metas” por parte do Executivo Municipal, acrescentando o artigo 110-A e possuindo a seguinte redação em seu caput:

Art. 110-A O Prefeito eleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até cem dias após sua posse, que conterá as prioridades, as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e

as demais normas das leis orçamentárias do Município.²⁹⁰

Como é possível observar pela redação do presente artigo, o Prefeito eleito até cem dias após a sua posse irá apresentar um Programa de Metas em que conterà as prioridades, as ações estratégicas, os indicadores e as metas quantitativas para cada uma das áreas da administração municipal. Importante destacar que o Programa de Metas estará conectado com as diretrizes e objetivos proclamados em sua campanha eleitoral, sempre respeitando é claro as leis orçamentárias e as possibilidades do Município.

Diante da implementação deste Programa em âmbito municipal, é importante ressaltar mais uma vez a trágica cultura gerencial e de planejamento público no Brasil, sendo marcada por crises, pela imprevisão e irresponsabilidade fiscal. Nessa mesma perspectiva, Ligia Maria Silva Melo de Casimiro e Filomeno Moraes enfatizam que “sem planejamento, o poder público não consegue identificar, definir e aplicar recursos públicos em demandas reprimidas”²⁹¹, o que concretiza-se a total necessidade do Poder Público de definir metas e projetar as suas ações para promover o bem estar da comunidade e promover os serviços públicos com eficiência. Ou seja, diante disso, o planejamento da “atuação estatal e a elaboração de políticas públicas, devem perpassar pela organização, gestão, uso e avaliação do papel dos bens e recursos públicos”.²⁹² Para tanto, o planejamento converte-se em uma ferramenta natural para uma atuação eficaz da administração, todavia, ela precisa ser eleita pelo gestor como uma condicionante necessária de atuação eficiente.²⁹³

²⁹⁰ PASSO FUNDO. **Lei Orgânica Municipal de 3 de abril de 1990**. Lei Orgânica do Município de Passo Fundo. Passo Fundo: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-passo-fundo-rs>> Acesso em: 12 mar. 2021.

²⁹¹ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.455

²⁹² CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.445.

²⁹³ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.451.

Nesse sentido, para buscar a modificação da realidade vigente e concretização das demandas da sociedade, “a atuação da Administração Pública deve estabelecer objetivos e metas”²⁹⁴, convertendo-se também na necessidade de uma “atuação pública democrática que deve envolver planejamento e participação social na definição dos investimentos em infraestrutura e serviços públicos, proteção dos direitos fundamentais, configurando a eficácia e eficiência prometidas e esperadas”.²⁹⁵

Seguindo a análise da redação do artigo, o §1º aduz que o Programa de Metas terá ampla divulgação por meios eletrônicos, mídia impressa, radiofônica e televisiva, sendo publicado no Diário Oficial da Cidade imediatamente no dia seguinte ao término do prazo, ou seja, após os cem dias. Nesse sentido:

§ 1º O Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no Diário Oficial da Cidade no dia imediatamente seguinte ao do término do prazo a que se refere o "caput" deste artigo.²⁹⁶

Para tanto, a redação do §2º tem consigo um princípio fundamental consolidado em nosso ordenamento jurídico pátrio, o da participação social na administração pública, prevendo assim a realização de um debate público com a comunidade através das audiências públicas de caráter geral, temáticas e regionais, para dialogar assim com a população acerca das demandas locais mais prementes a serem efetivadas pelo poder público.

§ 2º O Poder Executivo promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de

²⁹⁴ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.456.

²⁹⁵ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.456.

²⁹⁶ PASSO FUNDO. **Lei Orgânica Municipal de 3 de abril de 1990**. Lei Orgânica do Município de Passo Fundo. Passo Fundo: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-passo-fundo-rs>> Acesso em: 12 mar. 2021.

Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas Subprefeituras.²⁹⁷

Já o §3º abarca tanto uma noção de controle interno por parte da gestão municipal em divulgar semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução do Programa, mas também a noção de um controle externo a ser fiscalizado pela Câmara Municipal de Vereadores e um controle social por parte da comunidade.

§ 3º O Poder Executivo divulgará semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas.²⁹⁸

O §4º trata-se de uma possível maleabilidade do Programa de Metas a realidade e em especial as leis orçamentárias municipais, podendo o gestor municipal proceder alterações desde que justificando por escrito e divulgando as presentes alterações.

§ 4º O Prefeito poderá proceder a alterações programáticas no Programa de Metas sempre em conformidade com as leis orçamentárias, justificando-as por escrito e divulgando-as amplamente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.²⁹⁹

O §5º trata-se de uma das mais importantes redações do artigo 110-A, tratando-se dos critérios e dos indicadores de desempenho a consolidar o Programa de Metas por parte da administração Municipal. Dentro desta perspectiva, a administração da época elegeu sete critérios que permeiam as diferentes áreas da gestão pública, como a promoção do desenvolvimento ambiental, social e economicamente sustentável, contemplando a noção de um desenvolvimento interligado as áreas ambientais, sociais e econômicas e conectando-se com o sexto critério que elegeu a promoção

²⁹⁷ PASSO FUNDO. **Lei Orgânica Municipal de 3 de abril de 1990**. Lei Orgânica do Município de Passo Fundo. Passo Fundo: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-passo-fundo-rs>> Acesso em: 12 mar. 2021.

²⁹⁸ PASSO FUNDO. **Lei Orgânica Municipal de 3 de abril de 1990**. Lei Orgânica do Município de Passo Fundo. Passo Fundo: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-passo-fundo-rs>> Acesso em: 12 mar. 2021.

²⁹⁹ PASSO FUNDO. **Lei Orgânica Municipal de 3 de abril de 1990**. Lei Orgânica do Município de Passo Fundo. Passo Fundo: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-passo-fundo-rs>> Acesso em: 12 mar. 2021.

de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e combate à poluição sob todas as suas formas. A inclusão social e a busca pela redução das desigualdades sociais existentes no município, o atendimento da chamada “função social” da cidade com a melhoria da qualidade de vida urbana, bem como o cumprimento da função social da propriedade. A promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais de toda pessoa humana, nessa esteira, cabe aqui fazer uma breve análise de que a própria municipalidade elencou a necessidade da busca pela efetivação dos Direitos Fundamentais Sociais através da elaboração de políticas públicas. E a universalização do atendimento dos serviços públicos municipais com observância de algumas condições como a regularidade, a continuidade, a eficiência, a rapidez, a cortesia no atendimento ao cidadão, a segurança, a atualidade com as melhores técnicas, métodos, processos e equipamentos bem como a modicidade das tarifas e preços públicos que considerem diferentemente as condições econômicas da população.

§ 5º Os indicadores de desempenho serão elaborados e fixados conforme os seguintes critérios:

- a) promoção do desenvolvimento ambientalmente, socialmente e economicamente sustentável;
- b) inclusão social, com redução das desigualdades sociais;
- c) atendimento das funções sociais da cidade com melhoria da qualidade de vida urbana;
- d) promoção do cumprimento da função social da propriedade;
- e) promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais de toda pessoa humana;
- f) promoção de meio ambiente ecologicamente equilibrado e combate à poluição sob todas as suas formas;
- g) universalização do atendimento dos serviços públicos municipais com observância das condições de regularidade; continuidade; eficiência, rapidez e cortesia no atendimento ao cidadão; segurança; atualidade com as melhores técnicas, métodos, processos e equipamentos; e modicidade das tarifas e preços públicos que considerem diferentemente as condições econômicas da população.³⁰⁰

Ainda assim, destaca-se que tais critérios foram elegidos pela administração à época e poderão ser modificados ou elegidos novos critérios a medida que o tempo passe e as futuras gestões observem a necessidade de se avançar em outras áreas da administração municipal.

³⁰⁰ PASSO FUNDO. **Lei Orgânica Municipal de 3 de abril de 1990**. Lei Orgânica do Município de Passo Fundo. Passo Fundo: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-passo-fundo-rs>> Acesso em: 12 mar. 2021.

O último parágrafo do artigo 110-A contempla a divulgação de a cada final de ano o Município divulgar um relatório de execução do presente Programa, relatório este que será disponibilizado pelos meios de comunicação previstos no §1º e contribuindo com a efetivação de um controle externo por parte do Poder Legislativo e um controle social por parte da comunidade na fiscalização das metas elegidas pelo Prefeito.

§ 6º Ao final de cada ano, o Prefeito divulgará o relatório da execução do Programa de Metas, o qual será disponibilizado integralmente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.³⁰¹

Como se pode observar tal institucionalização permitiu consolidar uma nova cultura de gestão tendo como base três pilares importantes do para o controle da administração pública, sendo assim o controle interno da gestão, o controle externo tendo como base o Poder Legislativo Municipal e o controle social por parte da comunidade com vistas a fiscalizar e participar dos processos decisórios e das metas elegidas pela administração para permitir o avanço nas mais diferentes áreas da administração pública municipal.

Regras ABNT – Entrevista

Ainda sobre a entrevista, questionou-se a respeito da crença se o Programa de Metas ajudará a modificar a cultura gerencial no Município.

Segundo matéria do Jornal local, o Nacional, em que entrevistou o Procurador Adjunto da Procuradoria-Geral do Município, Dr. Júlio Rosa, o objetivo desta emenda à Lei Orgânica era institucionalizar essa prática e esse padrão de gestão no Município, a partir disso o Senhor acredita que o Programa de Metas vai contribuir para modificar a cultura gerencial no Município de Passo Fundo?

É o primeiro Prefeito, a primeira gestão que vai implementar o programa é a atual. Mas eu imagino que ao longo do prazo, no médio prazo, isso vai, os gestores

³⁰¹ PASSO FUNDO. **Lei Orgânica Municipal de 3 de abril de 1990**. Lei Orgânica do Município de Passo Fundo. Passo Fundo: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-passo-fundo-rs>> Acesso em: 12 mar. 2021.

irão ter mais preocupação, irão saber que deve haver uma conexão com aquilo que foi prometido na campanha eleitoral, as possibilidades do município e o programa de metas transformado em lei. Um exemplo disso é essa eleição que vivemos, falaram do IPTU irresponsavelmente. Nunca foi dito, nós vamos reduzir o IPTU em 10% ou nós vamos reduzir o IPTU de quem mora na Victor ISSLER, nunca, foi sempre genérico o discurso. E o discurso genérico ele é primeiro passo para população ser enganada. Agora, se tivesse ali, no programa que foi encaminhado para Justiça Eleitoral, isso detalhado, como, nós vamos reduzir em tanto por cento de todo mundo que ganha até 3 salários mínimos ou em quem mora em determinada região da cidade, isso poderia ser crível, mas não continha isso. Então o programa de metas ajuda a amarrar o gestor aquilo que ele disse e que ganha é a população.

Questionou-se também sobre os pilares que compõe o Programa de Metas em que o Luciano destacou o principal desafio a ser implementado, a participação popular.

Fazendo uma análise da redação do artigo 110-A, é possível identificar alguns pilares do Programa de Metas como: a ampla divulgação (comunidade, Câmara de vereadores, etc), a participação popular (cidadania ativa), a transparência, a maleabilidade do programa conforme as leis orçamentárias e a realidade posta, bem como os indicadores de desempenho elegidos, nessa esteira, dentre os pilares citados, o Senhor considera qual ou quais deles o mais desafiador para ser implementado?

A participação popular. Como disse antes, ela. Infelizmente o cidadão está distante do serviço público. E nós precisamos criar um modelo que o cidadão não seja dependente mas onde ele seja participativo verdadeiramente, e não participativo no sentido de resolver o seu problema individual, no sentido de construir uma cidade que seja de todos. Isso é importante para qualquer cidade do Brasil.

Em uma outra pergunta indaga-se a respeito dos indicadores que foram definidos na redação do §5º.

Regras ABNT – Entrevista

No tocante ao §5º do artigo 110-A, como foram definidos os indicadores prioritários para o Programa de Metas?

Foi uma discussão que foi feita dentro da gestão, em um momento em que a cidade jamais tinha vivenciado nada parecido e onde nós estabelecemos isso, concluindo aquilo que nos parecia mais adequado para aquele momento histórico. Importante dizer que a medida em que as gestões vão passando, essas condições podem ser alteradas. Uma lei não deve mudar sempre, mas ela também não deve estar fechada a mudanças, ela deve sempre se permitir aperfeiçoamentos. Esse é o típico caso que daqui a 5, 10, 20 anos pode haver uma alteração para melhor se perceber que ela realmente foi implementada de forma correta.

Sendo assim, diante de iniciativas como esta de institucionalização de uma nova cultura de gestão e planejamento no âmbito do setor público é que se reforça a necessidade de “adoção de modelos de gestão que ampliem a capacidade da Administração Pública em promover o bem-estar social, atendendo com eficiência e efetividade as novas/velhas e crescentes demandas da sociedade brasileira passa pela assunção definitiva da atividade de planejar dialogando com os destinatários das ações públicas”.³⁰² Nesse plano sem nunca esquecer que o planejamento deve ser utilizado como uma ferramenta que promova o diálogo entre a sociedade e o poder público.³⁰³

Com isso, gera-se a certeza de que uma gestão pública planejada, responsável e eficiente, pode promover um “melhor desempenho da atuação estatal, em especial na promoção do acesso aos direitos sociais, permitindo também a possibilidade de controle e avaliação crítica sobre a atividade administrativa do Estado cujo planejamento seria mais efetivo”.³⁰⁴

Face ao exposto, conclui-se que instrumentos e iniciativas que tenham a intenção de reconhecer o planejamento como um importante instrumento de governança e gestão e que ao mesmo tempo passam a “modificar a mentalidade dos

³⁰² CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.451.

³⁰³ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.453.

³⁰⁴ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.454.

agentes e gestores públicos, bem como da conscientização do cidadão sobre sua presença e importância na atuação e definição de escolhas públicas³⁰⁵ são iniciativas sempre bem vindas para busca de uma gestão mais eficiente e que saiba onde quer chegar em patamares de ações e resultados. Dentro desta perspectiva comportamental e de mudança cultural é necessário também “induzir a um comportamento institucional prospectivo e preventivo” que gere consciência dos “deveres de obediência aos parâmetros do Estado democrático e social constitucionalizado” e a responsabilidade sobre a gestão da coisa pública, “que elegeu a promoção pública da participação social e acesso aos direitos fundamentais como caminho para o alcance do bem-estar social, seu objetivo maior”.³⁰⁶

³⁰⁵ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. ***Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais***. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.454.

³⁰⁶ CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. ***Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais***. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.454.

3.3 - O Programa de Metas e os resultados alcançados na administração municipal

(Entrevista Prefeito Pedro, análise do programa de metas consolidado para o período 2021-2024, bem como os resultados alcançados)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2 ed. Forense. Rio de Janeiro, 2017.

ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, E. A. F. **Gestão social e governança pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais**. *Revista de Ciências da Administração*, v. 17, ed. esp., p. 11-29, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/42202-Texto%20do%20Artigo-140815-1-10-20151215.pdf>. Acesso em: 08 de março de 2021.

AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014**. Belo Horizonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.33, n.3, p.73- 88, 2015. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/72/132>> Acesso em 07 de fevereiro de 2021.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social: intencionalidade e instrumentação**. São Paulo: Veras Editora, 2013.

BEVIR, Mark. **Governança democrática: uma genealogia**. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000200008&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 08 de março de 2021.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. *Revista do Serviço Público: ENAP*; Ano 47, Volume 121. Número I, 1996. Disponível em:< <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>> Acesso em: 04 de fevereiro de 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano**. *Revista do Serviço Público*, [S.l.], v. 52, n. 1, p. 5-24, 2001.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. *Revista do Serviço Público: ENAP* Ano 48 Número 1, 1997. Disponível em:

<file:///C:/Users/JANDER/Downloads/375-Texto%20do%20artigo-1415-1-10-20140224.pdf> Acesso em: 05 de fevereiro de 2021

BUBLITZ, Juliana. **Com agravamento da crise, Governo do RS soma R\$ 655 milhões em atrasos na saúde**. GZH, Porto Alegre, 11 de novembro de 2018. Disponível em: < <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2018/11/com-agravamento-da-crise-governo-do-rs-soma-r-655-milhoes-em-atrasos-na-saude-cjodfvcsW0d2k01pi0db5b3gd.html>> Acesso em 22 de dezembro de 2020.

CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA, 2000. Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-n%C3%A3o-Inseridos-nas-Delibera%C3%A7%C3%B5es-da-ONU/carta-dos-direitos-fundamentais.html>> Acesso em 01 de fevereiro de 2021.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017.

CARVALHO, P. M. V. **Fatores que influenciam a resiliência dos gestores em tempos de crise: o caso do pequeno comércio em Portugal**. Portugal: Dissertação (Mestrado em Gestão de Serviços). Universidade do Porto, 2014.

CORRALO, Giovani da Silva. **A boa governança local e atividade econômica: o poder municipal como indutor do desenvolvimento sustentável e da justiça social**. ARGUMENTUM. Revista de Direito n. 15. UNIMAR, 2014.

CORRALO, Giovani da Silva. **Planejamento, desenvolvimento e governança: desafios do poder municipal**. Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 6, n. 11, p. 79-93, 2015.

COUTO, Ricardo. **Curso de Direito Administrativo**. 4.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

DAMAS, Roberto Dumas. **Crises Econômicas Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33.Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.101 de 05 de dezembro de 2016**. Disponível em: <<http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/174013>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap); ABRUCIO, F. L. **Disciplina 3.1: debate contemporâneo da gestão pública**. 2011. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1021>>. Acesso em: 07 de março de 2021.

EXAME. **A crise nos Estados brasileiros: o caso do Rio de Janeiro**. Instituto Millenium Exame, 20 de janeiro de 2020. Disponível em:

<<https://exame.com/blog/instituto-millennium/a-crise-nos-estados-brasileiros-o-caso-do-rio-de-janeiro/>> Acesso em 24 de janeiro de 2021.

FONTES, Letícia. **Prefeitos de MG administram saúde com verba 83% menor**. O TEMPO, Belo Horizonte, 07 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/cidades/prefeitos-de-mg-administram-saude-com-verba-83-menor-1.2077570>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

FORNI, João José. **Gestão de crises e comunicação: o que os gestores e profissionais de comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GAÚCHAZH. **Luciano Azevedo toma posse em Passo Fundo e anuncia sabatina para secretários**. GAÚCHAZH, Porto Alegre, 01 de janeiro de 2013. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2013/01/luciano-azevedo-toma-posse-em-passo-fundo-e-anuncia-sabatina-para-secretarios-3997830.html>> Acesso em 09 de março de 2021.

G1 RIO. **Servidores do estado do RJ reclamam de atrasos no pagamento**. G1, Rio de Janeiro, 12 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/01/servidores-do-estado-do-rj-reclamam-de-atrasos-no-pagamento.html>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

G1RS. **Paralisação de servidores afeta serviços essenciais no RS**. G1RS, Porto Alegre, 03 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/08/paralisacao-de-servidores-afeta-servicos-essenciais-no-rs.html>> Acesso em 23 de dezembro de 2020.

G1. **MG já tem 138 cidades em estado de calamidade financeira**. G1 MG, Belo Horizonte, 22 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2018/11/22/minas-gerais-ja-tem-138-cidades-em-estado-de-calamidade-financeira.ghtml>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

GUIMARÃES, Tomas de Aquino. **A nova administração pública e a abordagem da competência**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284/4875>> Acesso em 01 de março de 2021.

ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente**. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>>

Acesso em 29 de janeiro de 2021

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBCG). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBCG, 2015.

LIMA, Bianca; GERBELLI, Luiz Guilherme. **Em ano de eleição, centenas de municípios estão à beira do colapso financeiro**. Globo News e G1, 20 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/20/em-ano-de-eleicao-centenas-de-municipios-estao-a-beira-do-colapso-financeiro.ghtml>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

LIMA, Déborah. **Zema diz não ter dinheiro para pagar servidores e determina prioridades para aplicação de recursos**. ESTADO DE MINAS, Belo Horizonte, 15 de junho de 2020. Disponível em:<https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/05/15/interna_politica,1147672/zema-diz-nao-ter-dinheiro-para-pagar-servidores-e-determina-prioridade.shtml> Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro**. APGS, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar, 2010. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4015/2246>>. Acesso em: 08 de março de 2021.

MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.

MERCÊS, Guilherme; FREIRE, Nayara. **Crise fiscal dos Estados e o caso do Rio de Janeiro**. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 31, 2017.

MERLIN, Guacira. **Falta de repasses do estado a hospitais do RS provoca atraso de salários e adiamento de cirurgias**. G1RS, Porto Alegre, 12 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2018/11/12/falta-de-repasses-do-estado-a-hospitais-do-rs-provoca-atraso-de-salarios-e-adiamento-de-cirurgias.ghtml>>Acesso em 22 de dezembro de 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES, Filomeno. **A “constituição econômica” no Brasil: da Subcomissão do Itamarati à Constituição Federal de 1988**. In: COUTINHO, Aldacy et al. Liber amicorum: homenagem ao prof. doutor António José Avelãs Nunes. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus princípios jurídicos**. Revista de Direito Administrativo, n.221, jul/set, 2000.p.23 Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47557/45185>> Acesso em: 23 de janeiro de 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal (finanças públicas democráticas)**. Renovar. Rio de Janeiro, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2020.

OLIVEIRA, André Browne Ribeiro; SILVA, Uilcleides Braga da Silva; BRUNI, Adriano Leal. **Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil**. Revista de Estudos Contábeis. Londrina, 2012.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8.ed. Rio de Janeiro: Método 2020

OLIVEIRA, A. G.; PISA, B. J. I. **GovP: índice de avaliação da governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, set./out. 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v49n5/0034-7612-rap-49-05-01263.pdf>>. Acesso em: 07 de março de 2021

O TEMPO. **Governo do Estado volta a atrasar repasses aos municípios de MG**. O TEMPO, Belo Horizonte, 28 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/politica/aparte/subscription-required-7.5927739?ald=1.2227893>> Acesso em 23 de janeiro de 2021.

O DIA. **Estado de Calamidade Pública Financeira no Rio é prorrogado até o fim de 2021**. O DIA, Rio de Janeiro, 29 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/economia/2020/12/6054881-estado-de-calamidade-publica-financeira-no-rio-e-prorrogado-ate-o-fim-de-2021.html>> Acesso em 24 de janeiro de 2021.

PASSO FUNDO. **Lei Orgânica Municipal de 3 de abril de 1990**. Lei Orgânica do Município de Passo Fundo. Passo Fundo: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-passo-fundo-rs.>> Acesso em: 12 mar. 2021.

PETERS, G. **O que é governança?** Revista do TCU, n. 127, p. 28-33, 2013.

PLANO DIRETOR DE REFORMA DO ESTADO, 1995.

PUFF, Jefferson. **Saúde pública: Como o RJ chegou a uma de suas piores crises no ano dos Jogos**. BBC NEWS Brasil, Rio de Janeiro, 11 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160106_crise_economica_rio_jp> Acesso em 24 de janeiro de 2021

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto 53.303 de 21 de novembro de 2016**. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/rs/decreto-n-53303-2016-rio-grande-do-sul-estado-de-calamidade-financeira-no-ambito-da-administracao-publica-estadual>> Acesso em 23 de dezembro de 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Governo encaminha Orçamento para 2021 com deficit de R\$ 8 bilhões**. 15 de setembro de 2020. Disponível em:

<<https://estado.rs.gov.br/governo-encaminha-orcamento-para-2021-com-deficit-de-r-8-bilhoes>> Acesso em 19 de dezembro de 2020.

SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. **As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021.

SCOPEL, Vanessa Guerini. **Planejamento Urbano**. Porto Alegre: SAGAH, 2018.

SILVA, Luciana Mettedi e. **O exame do equilíbrio financeiro da dívida renegociada sob o amparo do Lei nº 9.496/97 e do programa de incentivo à redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária – PROES**. Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em: <[https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1601407495_20171002145142exame do e quilibrio financeiro da divida renegociada.pdf](https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1601407495_20171002145142exame%20do%20equilibrio%20financeiro%20da%20divida%20renegociada.pdf)> Acesso em 19 de dezembro de 2020.

SILVA, Bruna Ribeiro; COSTA, Helena Araújo. **Gerenciamento de crises no setor público e suas influências sobre a administração: o caso da Operação Voucher no Ministério do Turismo**. Brasília: Rev. Serv. Público, 2018.

SILVA, Clarissa Sampaio. **O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira**. Florianópolis: Sequência. n. 82, 2019.

SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, v.33 n.94, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/767-Texto%20do%20artigo-1515-1-10-20151014.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021.

TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública: uma revisão conceitual**. Rev. Serv. Público Brasília 70 (4) 519-550, 2019. Disponível em: <<file:///C:/Users/JANDER/Downloads/3089-Texto%20do%20Artigo-12787-1-10-20191227.pdf>> Acesso em 01 de março de 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Planejamento organizacional**, 2017.

Tribunal de Contas da União. **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.p.16.

Para análise

ÁVILA, Marta Dulcélia Gurgel. **Gestão de Riscos no Setor Público**. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Revista Controle: Doutrina e Artigos. Fortaleza, Vol. 12, Nº. 2, págs. 179-198, 2014. Disponível em: < <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/Dialnet-GestaoDeRiscosNoSetorPublico-6167565.pdf>>

BALSER, Barbara B.; FOXMAN, Abraham H. **Protecting Your Jewish Institution: Security Strategies For Today's Dangerous World**. United States of America: AntiDefamation League, 2005. Disponível em: <<https://www.adl.org/sites/default/files/documents/Protecting-Your-Jewish-Institution-2015-Edition-Final-docx.pdf>>. Acesso em 27 de maio de 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 de maio de 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova, v. 45, p. 49-96, 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/A_reforma_do_Estado_dos_anos_90.pdf> Acesso em 25 de maio de 2020.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia Pública na Construção do Brasil**. 2008
<http://www.bresserpereira.org.br/BOOKS/Burocracia_Publica_construcao_Brasil.pdf>
> Acesso em: 24 de julho de 2018

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. **Administração Pública no Brasil: Ciclos entre patrimonialismo, burocracia, e gerencialismo, uma simbiose de modelos**. 2010. Disponível em: <<https://fundaj.emnuvens.com.br/CIC/article/view/871/592>>
Acesso em: 24 de maio de 2020.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.20947

DAMAS, Roberto Dumas. **Crises econômicas internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos Humanos Fundamentais** – 14.ed. – São Paulo: Saraiva, 2012.

FORNI, João José. **Gestão de crises e comunicação: o que os gestores e profissionais de comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019. p.06.

OLIVEIRA, André Browne Ribeiro e; SILVA, Uilcleides Braga da Silva; BRUNI, Adriano Leal. **Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil**. Revista de Estudos Contábeis, P. 63-82. Londrina, 2012.

PAYÃO, Jordana Viana. **Políticas públicas em tempos de crise**. XXVI Congresso Nacional do Conpedi Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/roj0xn13/z73o8t52/Vz23qf3l5us4O4Yj.pdf>

PASSO FUNDO. **Lei Orgânica do Município**. Passo Fundo: 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-passo-fundo-rs>> Acesso em 05 dez 2020.

PEREIRA, José Matias. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas. Grupo GEN, 2010. 9788597015997. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597015997/>> Acesso em: 18 Dez 2020.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 1988.

POSSA, Julia Maziero. **Programa de metas de gestão está perto de virar lei**. O Nacional, 08 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://www.onacional.com.br/politica,8/2020/05/22/programa-de-metas-de-gestao-est,79211>> Acesso em 06 dez 2020.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas**. XXXIII Encontro da ANPAD. São Paulo, setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>> Acesso em: 25 de maio de 2020.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens**. Revista Contabilidade, gestão e governança· v. 14 · n. 2 · p. 82 – 97. Brasília, 2011. Disponível em: < <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/314-2405-1-PB.pdf>>. Acesso em: 24 de maio de 2020.

SCOPEL, Vanessa Guerini. **Planejamento Urbano**. São Paulo: SAGAH, 2018.

Referências das Fones a pesquisar

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. **A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da administração pública**. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015. DOI: 10.5380/rinc.v2i1.436.

BUCCI, **Maria Paula Dallari**. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. ***A experiência brasileira de planejamento***. In: SIMONSEN, Mário Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira (Orgs.). *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974.

CARDOSO JÚNIOR, J. Celso. ***Planejamento governamental, orçamentação e administração pública no Brasil: alavancas para o desenvolvimento sustentável***. In: *Estado, planejamento e administração pública no Brasil*. Curitiba: IMAP, 2013.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. ***O desafio da reinvenção do Estado no Brasil***. In: ***Estado, planejamento e administração pública no Brasil***. Instituto Municipal de Administração Pública. Curitiba: IMAP, 2013.

FARIA, José Eduardo. ***O Estado e o direito depois da crise - 2. ed.*** São Paulo: Saraiva, 2017.

GIACOMINI, Julio Cesar. ***A ordem econômica e social e o serviço da dívida pública: gasto social, juro e tributação***. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2013.

KNOERR, Viviane Coêlho de Séllos; KNOERR, Fernando Gustavo. ***A Teoria da Imprevisão e a Gestão Pública de Crises no Brasil***. JUSTICA DO DIREITO, R. Expediente vol. 34, n. 2 (2020). ***Revista Justiça do Direito***, v. 34, n. 2, p. 1-5, 29 out. 2020.

MENDES, Gilmar; PAIVA, Paula. ***Políticas públicas no Brasil: uma abordagem Institucional***- 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDES, GILMAR. ***Gestão pública e direito municipal***. Rafael Araripe Carneiro (coordenação) São Paulo: Saraiva, 2016.

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