



FACULDADE BAIANA DE DIREITO E GESTÃO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*
DIREITO PÚBLICO

LUIZ MARCELLO PINHEIRO SILVA

**A IMPRESCINDIBILIDADE DA EFETIVAÇÃO DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO BRASIL**

SALVADOR

2018

LUIZ MARCELLO PINHEIRO SILVA

**A IMPRESCINDIBILIDADE DA EFETIVAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA GERENCIAL NO BRASIL**

Monografia apresentada a Faculdade Baiana de
Direito e Gestão como requisito parcial para a
obtenção de grau de Especialista em Direito
Público.

Orientador: Gabriel Dias Marques da Cruz

Salvador

2018

“Alguns dos mais aguerridos reformadores de todo o mundo aprenderam, a duras penas, que iniciar uma reforma e não mantê-la enquanto se desenvolve é o mesmo que fazer meia revolução. E “meia revolução não é melhor do que nenhuma revolução”,

(DONALD F. KETTL.)

RESUMO

A imprescindibilidade da consolidação da administração gerencial na máquina pública brasileira é o tema proposto nesta monografia que busca trazer para o debate e reflexão, a urgência de uma reforma efetiva na gestão estatal, através da exposição de uma perspectiva que aponta a origem e evolução da burocracia pública no Brasil e apresenta as razões pelas quais a modernização do aparelho do Estado e a erradicação da cultura patrimonialista são os principais vetores responsáveis pela criação e fomento de um cenário propício ao crescimento econômico e desenvolvimento nacional.

Palavras-chave: administração pública, gestão gerencial, eficiência, efetividade, contratos de gestão, avaliação de desempenho, controle social, burocracia, Estado, plano diretor da reforma do aparelho do Estado, patrimonialismo.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIAL	6
2.1	O FENÔMENO DO CORONELISMO	10
2.2	A HERANÇA PORTUGUESA	12
3	A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	16
3.1	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA E A ORIGEM DO SERVIÇO PÚBLICO PROFISSIONAL.....	17
3.2	O DECRETO DE LEI Nº 200/67.....	24
3.3	O RETROCESSO DE 88	30
4	O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO	37
4.1	A DIVISÃO DO ESTADO MODERNO.....	40
4.2	AS AGÊNCIAS REGULADORAS E AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.....	42
4.2.1	Breves comentários e síntese histórica da privatização no Brasil.....	43
4.2.2	A regulação e um novo modelo de burocracia – “as agências reguladoras”.....	46
4.2.3	Organizações Sociais e a Publicização	53
4.2.4	Os contratos de gestão.....	57
5	A EFETIVAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL.....	63
5.1	A IMPLANTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL EM OUTROS PAÍSES: BREVE RELATO.	63
5.2	A EFETIVAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO BRASIL	70
6	CONCLUSÃO.....	83
	REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	85

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo revelar a importância da efetividade das premissas gerenciais no âmbito da administração pública brasileira, contextualizando com a experiência estatal desde o começo da sua colonização até a atualidade, através de uma abordagem analítica dos períodos que antecederam e sucederam o paradigma burocrático clássico iniciado na década de 1930, destacando-se em seu transcurso, pela sua própria relevância, a transição do modelo de administração burocrática para o modelo de administração gerencial à luz da implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE.

Para entender o ambiente da reforma pós-burocrática no Brasil é necessário fazer uma correlação com o cenário global, em uma conjuntura desencadeada por variadas mudanças, onde alguns países, em especial, os anglo-saxões e integrantes da OCDE precederam o diagnóstico da imprescindibilidade de redefinição do papel do Estado na economia e na sociedade, promovendo por essa razão, as primeiras reformas pelo mundo, motivo pelo qual são apontados e parametrizados.

A metodologia de pesquisa baseou-se em fontes primárias e secundárias sobre o tema, procurando assinalar algumas práticas remanescentes da cultura patrimonialista colonial associada as disfuncionalidades da burocracia weberiana em contraposição à agenda gerencial da nova administração pública em curso de implantação.

O referencial teórico vem apresentar o modo como as reformas foram instituídas, bem como os seus instrumentos foram inseridos, desenvolvendo um panorama da gestão pública nacional a partir da época colonial com o seu incipiente aparato, passando pelo marco da formação da burocracia e do advento da intervenção militar que introduziu as primeiras ações gerenciais com o Decreto-Lei nº 200, chegando por fim, nas medidas propostas pelo PDRAE e na verificação da atual situação do aparelho do Estado no Brasil.

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PATRIMONIAL

Para entender a administração pública no Brasil, bem como toda atmosfera que paira sobre o seu arcabouço com as mazelas da nossa formação social, constituída de costumes e práticas enraizadas ao longo dos anos, muitas das quais, nocivas à coisa pública, devemos inevitavelmente, nos remetermos à gênese do patrimonialismo em solo pátrio.

Antes de prospectarmos, entretanto, as razões que contribuíram para a criação das disfuncionalidades instrumentais do Estado que subsiste ao tempo, é primordial o entendimento de que a máquina pública é em sua essência, o instrumento de ação estabelecido com o fim de tornar possível a execução de funções básicas, especialmente as relativas à concretização dos serviços imprescindíveis ao interesse público.

Este capítulo inicial se propõe esclarecer que o Brasil contemporâneo possui suas raízes fixadas no Estado patrimonial em decorrência das suas relações enquanto colônia com a metrópole portuguesa. A implantação do patrimonialismo português e seu modelo burocrático estamental, portanto, dirigiu toda a dinâmica colonial e produziu efeitos e consequências que reverberam até os dias atuais.

“A tentativa de implantação da cultura europeia em extenso território, dotado de condições naturais, se não adversas, largamente estranhas à sua tradição milenar, é, nas origens da sociedade brasileira, o fato dominante e mais rico em consequências. Trazendo de países distantes nossas formas de convívio, nossas instituições, nossas ideias, e timbrando em manter tudo isso em ambiente muitas vezes desfavorável e hostil, somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra. Podemos construir obras excelentes, enriquecer nossa humanidade de aspectos novos e imprevistos, elevar à perfeição o tipo de civilização que representamos: o certo é que todo o fruto de nosso trabalho ou de nossa preguiça parece participar de um sistema de evolução próprio de outro clima e de outra paisagem.”

“No caso brasileiro, a verdade, por menos sedutora que possa parecer a alguns dos nossos patriotas, é que ainda nos associa à península Ibérica, a Portugal especialmente, uma tradição longa e viva, bastante viva para nutrir, até hoje, uma alma comum, a despeito de tudo quanto nos separa. Podemos dizer que de lá nos veio a forma atual de nossa cultura; o resto foi matéria que se sujeitou mal ou bem a essa forma.”¹

¹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil, pp. 35 e 46; Companhia das Letras, 27ª ed.; São Paulo, 2014.

O estamento formado pela classe dominante na época colonial, se torna a camada organizada e definida politicamente em razão de suas relações com a Administração, onde possuía um comportamento autônomo e exercia seu poder através do controle do Estado sem estabelecer limites entre os recursos públicos e os seus bens privados.

Buscando examinar e compreender as circunstâncias na formação do patronato político brasileiro, Raymundo Faoro e Sergio Buarque de Holanda, autores que fazem uma abordagem sociológica da herança lusitana, analisam os sucessivos acontecimentos históricos, responsáveis pela inserção e desenvolvimento do patrimonialismo no Brasil através da ação colonizadora de Portugal.

“O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, com aparelhamento racional, mas da apropriação do cargo - o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem a anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação, com respeito à aristocracia dos subordinados”.²

Analisando o perfil político atual, a literatura em uma abordagem cronológica, associa os elementos da construção político-administrativa do Estado a três fases distintas. A primeira delas, cuja denominação lhe foi atribuída de colônia, está inserida no período compreendido entre a iniciativa expansionista e mercantilista europeia, liderada pela Coroa portuguesa e apoiada pela igreja católica no final do século XV e a chegada da família real no início do século XIX.

A segunda, por conseguinte, inicia-se com a chegada da família real em 1808 e se desenvolve, passando pela independência (1822) e pela proclamação da República (1889), encerrando com o governo Vargas (1930), quando por fim, começa a terceira etapa que perdura até os dias atuais.

A divisão inicial do território brasileiro em quinze capitanias hereditárias, vinculadas aos interesses de Portugal, consolidou uma intervenção fundada econômica e politicamente em uma estrutura confiscatória baseada na exploração das atividades

² FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro, 5ª edição, 2012, Editora Globo, p. 102.

agrícolas e minerárias, bem como na criação e distribuição dos cargos públicos e administrativos tal qual era feito na metrópole.

O superdimensionamento da infraestrutura administrativa estatal para a acomodação de apaniguados em cargos públicos remonta desde registros históricos da expansão ultramarina das nações ibéricas. Fato esse que encontra similitude e ganha proporção na vida pública brasileira. Raymundo Faoro³ relata como se dava a ampliação dos órgãos e a ocupação de alguns cargos públicos nesse período de expansão além-mar:

“O ponto final e o ponto de partida se reuniam num feixe dotado de dinamismo vibrátil, organizado administrativamente, com civis e militares, para proporcionar o amplo aproveitamento do banquete ultramarino, que acabaria numa febril embriaguez, incapaz de nutrir e reunir os tecidos. Órgãos administrativos se expandiram, inflando-se de funcionários e delegados do rei: as Casas da Guiné, Mina e Índia e a Feitoria de Antuérpia.”

“[...] Índia e África, se empobreciam o Estado, enriqueciam a casta nobre, que desfrutava os governos, capitânias de fortalezas e armadas, e os proventos inerentes, além do soldo, aos ofícios. Os cargos dos governos e das fortalezas davam-se por três anos, para contentar quanto possível o maior número. Em graças transferíveis, que os beneficiários muitas vezes vendiam. As mulheres igualmente participavam nesta distribuição de favores régios, como prêmio de serviços de pais e maridos [...]”

“[...] Era o resultado fatal, inelutável do rei comerciante, confundida a exploração econômica com a guerra e a administração pública. Tudo acabaria — mesmo alterado o modo de concessão do comércio — em grossa corrupção, com o proveito do luxo, que uma geração malbaratara, legando à estirpe a miséria e o fumo fidalgo, avesso ao trabalho.”

Após a independência do Brasil (1822), a herança colonial produto de um modelo voltado para a exploração, colaborou para o surgimento de estruturas oligárquicas, organizadas em sistemas fechados, baseados em latifúndios, monocultura, escravidão e na regra senhorial.

O estamento social no tempo do Império era composto com a presença da família real no ápice, a igreja e a aristocracia oligárquica rural no centro, à cima dos cidadãos (funcionários públicos, comerciantes e profissionais liberais) e os escravos na base.

Durante o Reinado (1822 – 1889) e a primeira fase da República (República Velha), o governo planejou e dirigiu os setores social, administrativo e econômico, de

³ FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro, 5ª edição, 2012, Editora Globo, pp. 98-99.

modo a atender os interesses privados de grupos que exerciam direta ou indiretamente, influência na Administração Pública. Raymundo Faoro⁴ descreve fidedignamente esse quadro:

O estamento, quadro administrativo e estado-maior de domínio, configura o governo de uma minoria. Poucos dirigem, controlam e infundem seus padrões de conduta a muitos. O grupo dirigente não exerce o poder em nome da maioria, mediante delegação ou inspirado pela confiança que do povo, como entidade global, se irradia. É a própria soberania que se enquista, impenetrável e superior, numa camada restrita, ignorante do dogma do predomínio da maioria [...]

[...] O governo, o efetivo comando da sociedade, não se determina pela maioria, mas pela minoria que, a pretexto de representar o povo, o controla, deturpa e sufoca.

A máquina estatal apresentava-se desde então, como um sistema de dominação definida por Max Weber⁵ como “patrimonialista”, caracterizada por sua concepção de poder em que as esferas pública e privada confundem-se, tendo o limite entre elas, segundo esse entendimento, suprimida. Dessa forma, o Estado foi sendo instrumentalizado para satisfazer as necessidades pessoais dos seus dirigentes políticos e do corpo burocrático que ia se formando.

Nessa sistemática, o grupo político predominante manejava a máquina pública como se esta fizesse parte do seu patrimônio. Suas decisões eram tomadas para atender demandas setorializadas da sua base e interesses outros, que não os da coletividade, fazendo do loteamento de cargos públicos, já nessa fase, um campo propício para o nepotismo, fisiologismo e para a corrupção.

Assim, a estrutura estatal vai sendo edificada como a extensão do domínio privado de muitos agentes políticos e burocratas, favorecendo à vista disso, para a compreensão das características da esfera pública brasileira a partir da sua origem com a ocupação portuguesa até o presente momento.

⁴ FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro, 5ª edição, 2012, Editora Globo, pp. 107-109.

⁵ O sociólogo alemão Karl Emil Maximilian Weber (1864-1920) desenvolveu o conceito de patrimonialismo no final do século XIX, sendo aplicável tanto à disciplina de história quanto à sociologia. O patrimonialismo deriva das palavras patrimônio e patrimonial e pode ser definido como uma concepção de poder em que as esferas pública e privada confundem-se e, muitas vezes, tornam-se quase indistintas.

2.1 O FENÔMENO DO CORONELISMO

A contar da formação dos primeiros grupos rurais de colonos no século XVI, latifúndios, sobretudo, já se verificava do mesmo modo, a articulação de núcleos de ação política. Grande parte da autoridade local nas vastas províncias do território nacional era administrada e protegida por milícias vinculadas aos senhores das terras, tal qual ao que ocorria no sistema feudal. O poder local-regional teve grande atuação na formação do Brasil e resistiu por muito tempo à centralização política e à impessoalidade exigida e necessária nas relações administrativas.

A ascendência hegemônica das oligarquias rurais durante a República Velha fez com que, os grandes proprietários de terras, especialmente os cafeicultores, utilizassem o poder econômico e as relações sociais para dominar a política e aparelhar o Estado. Esse fato social ganhou corpo e repercutiu no cenário nacional, passando a ser conhecido enquanto fenômeno político-social, de “coronelismo”.

Os “coronéis”, como ficaram conhecidos, eram líderes paternalistas com extensas propriedades rurais que, por ocuparem uma posição de prestígio, transformavam a sua área geográfica de influência, em um prolongamento da sua propriedade privada. Raymundo Faoro⁶ traça com muita clareza as relações político-sociais dos coronéis:

“[...] A dinâmica do regime, eletivos os cargos, sobretudo o cargo de governador, leva a deslocar o eixo decisório para os Estados, incólumes os grandes, cada dia mais, à interferência do centro, garantindo-se e fortalecendo-se este com o aliciamento dos pequenos, num movimento que culmina na política dos governadores. Dentro de tal sequência é que se afirma o coronelismo, num casamento, cujo regime de bens e relações pessoais será necessário determinar, com as oligarquias estaduais.”

“[...] O coronel, antes de ser um líder político, é um líder econômico, não necessariamente, como se diz sempre, o fazendeiro que manda nos seus agregados, empregados ou dependentes. O vínculo não obedece a linhas tão simples, que se traduziriam no mero prolongamento do poder privado na ordem pública. Segundo esse esquema, o homem rico — o rico por excelência, na sociedade agrária, o fazendeiro, dono da terra — exerce poder político, num mecanismo onde o governo será o reflexo do patrimônio pessoal. Mais um passo

⁶ FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro, 5ª edição, 2012, Editora Globo, pp. 699, 700, 711 e 712.

lógico: o coronel, economicamente autônomo, formará o primeiro degrau da estrutura política, projetada de baixo para cima. ”

“A passagem do regime imperial ao republicano irá acentuar e exacerbar a função eleitoral do coronel. [...]”

“[...] O coronelismo se manifesta num “compromisso”, uma “troca de proveitos” entre o chefe político e o governo estadual, com o atendimento, por parte daquele, dos interesses e reivindicações do eleitorado rural. As despesas eleitorais cabem, em regra, ao coronel, por conta de seu patrimônio. Em troca, os empregos públicos, sejam os municipais ou os estaduais sediados na comuna, obedecem às suas indicações. Certas funções públicas, não institucionalizadas, estão enfeixadas em suas mãos. Daí que o coronel, embora possa ser opositor no âmbito municipal — coronel contra coronel —, há de ser governista no campo estadual e federal. ”

“[...] E assim nos aparece este aspecto importantíssimo do coronelismo, que é o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os coronéis, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça. ”

“[...] Em regra o compadrio une os aderentes ao chefe, chefe enquanto goza da confiança do grupo dirigente estadual e enquanto presta favores, com o domínio do mecanismo policial, muitas vezes do promotor público, não raro expresso na boa vontade do juiz de direito. As autoridades estaduais — inclusive o promotor público e o juiz de direito — são removidas, se em conflito com o coronel. Até a supressão da comarca, seu desmembramento, elevação de entrância são expedientes hábeis para arredar a autoridade incômoda. ”

A citada aristocracia tornou-se protagonista na definição dos rumos governamentais brasileiro ao passo que direcionava o seu interesse na ampliação da sua presença e poder em toda área sob a sua ascendência, retroalimentando um sistema de trocas entre as regiões do interior e as administrações centrais, onde negociava-se capital político, mediante o “voto de cabresto” e contrapartidas de recursos para obras em seus municípios e cargos públicos para correligionários e apadrinhados.

José Afonso da Silva⁷, colaborando com a temática, aduz que:

O poder dos governadores, por sua vez, sustenta-se no coronelismo, fenômeno em que se transmudaram a fragmentação e a disseminação do poder durante a colônia, contido no Império pelo Poder Moderador. “O fenômeno do coronelismo tem suas leis próprias e funciona na base da coerção da força e da lei oral, bem como de favores e obrigações. Esta interdependência é fundamental: o coronel é aquele que protege, socorre, homizia e sustenta materialmente os seus agregados; por sua vez, exige deles a vida, a obediência e a fidelidade. É por isso que o coronelismo significa força política e força militar. ”

⁷ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 20ª edição, São Paulo: Malheiros, 2002, p. 80.

“O coronelismo fora o poder real e efetivo, a despeito das normas constitucionais traçarem esquemas formais da organização nacional com teoria de divisão de poderes e tudo. A relação de força dos coronéis elegia os governadores, os deputados e os senadores. Os governadores impunham o Presidente da República. Nesse jogo, os deputados e senadores dependiam da liderança dos governadores. Tudo isso forma uma constituição material em desconsonância com o esquema normativo da Constituição então vigente e tão bem estruturada formalmente.”

Indiscutivelmente, nota-se o papel do coronelismo em determinado momento da política nacional e para além, como o *modus operandi* da comercialização de cargos públicos e do tráfico de influência, correlacionado com a gerência do infortúnio alheio, naquele contexto, associado a uma conjugação peculiar de carisma e controle revestido de assédio e coação, vão transpassando o tempo, adotando uma sofisticação sem, contudo, promover uma ruptura com a ilicitude e a malversação da coisa pública.

2.2 A HERANÇA PORTUGUESA

Belmiro Valverde Jobim Castor⁸ discorre de maneira particular, sobre a herança lusitana e a sua influência na formação do Estado brasileiro, revelando que este, não foi canalizado para o desenvolvimento equitativo da sociedade, mas ao contrário, como um catalisador das desigualdades sociais.

O mencionado autor em sua obra, evidencia a interação entre o formalismo e a prática do “jeitinho” como condutas antagônicas que refletem o sistema heterogêneo das relações entre a sociedade e a Administração, onde o culto à personalidade com a valorização individual em detrimento do coletivo, estimula o desenvolvimento de habilidades e o uso de expedientes alternativos para a satisfação de interesses particulares em oposição ao formalismo com as suas regras.

O “jeitinho” em questão, representa uma estratégia de navegação social para sobrepor a regra e fazer prevalecer o interesse privado, ao passo que o formalismo racional, diferentemente, submete a vontade individual ao interesse público, dando primazia ao coletivo. A verdade é que tanto um como o outro, representam uma herança,

⁸ CASTOR, Belmiro Valverde Jobim, O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho, 2ª edição, Travessa Editores, 2004.

onde o primeiro, é fruto de uma transmutação da cultura dos colonizadores e o segundo por sua vez, produto da administração burocrática.

Sérgio Buarque de Holanda⁹ traz uma contribuição pertinente ao tema:

“[...] Tal mentalidade, dentro ou fora do sistema liberal, exige que, por trás do edifício do Estado, existam pessoas de carne e osso. As constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias, são fenômeno corrente em toda a história da América do Sul. [...]”

O mesmo autor ainda revela que todo um sistema organizado para o aparelhamento de órgãos com a finalidade de salvaguardar o comércio de escravos, combatido naquele momento repressivamente pela Coroa britânica, fez com que, a classe beneficiada à sombra do tráfico negreiro, se articulasse e corrompesse a burocracia pública para através da criação de artifícios, tornar possível a mercantilização de carga humana.¹⁰

“Os interessados no negócio tinham logrado organizar uma extensa rede de precauções que salvaguardassem o exercício franco de suas atividades. Desenvolvendo um sistema apurado de sinais e avisos costeiros para indicar qualquer perigo à aproximação dos navios negreiros, subvencionando jornais, subornando funcionários, estimulando, por todos os modos, a perseguição política ou policial aos adversários, julgaram assegurada para sempre a própria impunidade, assim como a invulnerabilidade das suas transações.” (Sérgio Buarque)

“ Conforme a classe do navio”, acrescenta Calógeras, por 800\$000 a 1:000\$000, se arranjavam papéis brasileiros e portugueses exigidos pelos regulamentos, a fim de se realizarem as viagens. Voltando da costa da África, e após o desembarque da carga humana, entrava o barco com sinal de moléstia a bordo. Por 500\$000, o oficial de saúde passava o atestado comprobatório, e o navio ia fazer quarentena no distrito de Santa Rita, cujo juiz de paz era sócio dos infratores. Removiam-se, então, todos os sinais denunciadores do transporte de negros, e por 600\$000 se adquiria nova carta de saúde, limpa desta vez. Assim purificado de culpa, o navio ia ancorar no fundeadouro costumeiro. Acontecia, por vezes, que o negreiro parasse na proximidade da ilha Rasa, e que o faroleiro o fosse visitar: por 200\$000 se comprava seu silêncio. ”

Como se percebe, as práticas de corrupção, contravenção, cooptação do agente público e outras ações delituosas na administração pública, não possuem o caráter de

⁹ HOLANDA, Sérgio Buarque de, Raízes do Brasil, 27ª edição, São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 217.

¹⁰ HOLANDA, Sérgio Buarque de, Raízes do Brasil, 27ª edição, São Paulo: Companhia das Letras, 2014, pp. 88-89; Apud Pandiá Calógeras, A política exterior do Império, vol. 3: Da regência à queda de Rosas, São Paulo, 1993, p. 362.

ineditismo, ao contrário, elas remontam desde o descobrimento do Brasil e foram se aprimorando com o passar dos anos.

O tipo da família patriarcal com seu registro datado de tempos longínquos, onde o Estado era visto como um prolongamento da família e os agentes públicos, criados nesse ambiente tinham dificuldades em distinguir os domínios privados do público, é sem margem de dúvidas, um dos fatores basilares que ajudam a entender a dimensão do patrimonialismo desenvolvido no Brasil e os seus reflexos.

Sérgio Buarque de Holanda estabelece diferenças importantes entre o Estado patrimonial e o Estado burocrático, ressaltando a extrema dificuldade de se conceber no Brasil, pelos motivos anteriormente expostos, uma organização política e pública de caráter impessoal, denotando por fim, que a realidade hoje, referente aos costumes da vida pública, é tão semelhante quanto a outrora¹¹:

“No Brasil, onde imperou, desde tempos remotos, o tipo primitivo da família patriarcal, o desenvolvimento da urbanização — que não resulta unicamente do crescimento das cidades, mas também do crescimento dos meios de comunicação, atraindo vastas áreas rurais para a esfera de influência das cidades — ia acarretar um desequilíbrio social, cujos efeitos permanecem vivos ainda hoje.”

“Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formadas por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário "patrimonial" do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário "patrimonial", a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático.”

“No Brasil, pode dizer-se que só excepcionalmente tivemos um sistema administrativo e um corpo de funcionários puramente dedicados a interesses objetivos e fundados nesses interesses. Ao contrário, é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal. Dentre esses círculos, foi sem dúvida o da família aquele que se exprimiu com mais força e desenvoltura em nossa sociedade. E um dos efeitos decisivos da supremacia incontestável, absorvente, do núcleo familiar — a esfera, por excelência dos chamados “ contatos primários”, dos laços de sangue e de coração — está em que as relações que se criam na vida doméstica

¹¹ HOLANDA, Sérgio Buarque de, *Raízes do Brasil*, 27ª edição, São Paulo: Companhia das Letras, 2014, pp. 175-176.

sempre forneceram o modelo obrigatório de qualquer composição social entre nós. Isso ocorre mesmo onde as instituições democráticas, fundadas em princípios neutros e abstratos, pretendem assentar a sociedade em normas antiparticularistas. ”

Não obstante algumas ações voltadas para a modernização do país, a administração pública brasileira ainda apresenta, conforme será exposto no decorrer do trabalho, um padrão cultural arraigado em condutas deletérias, incompatível com os padrões de comportamento burocrático clássico, centrados no caráter impessoal das relações funcionais, e gerencial, direcionados para a economicidade e eficiência, o que dificulta a concretização da racionalidade política e administrativa na burocracia pública.

3 A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A administração pública burocrática, produto de um fenômeno global, está relacionada a processos de mudanças sociais e econômicas como a industrialização, a urbanização e a evolução do capitalismo, sendo que a sua importância foi crescendo na medida em que iam amplificando as funções sociais do Estado.

Surgiu no século XIX, no contexto do Estado liberal, revelando-se inicialmente em países da Europa como uma forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista, apresentando como premissa nuclear, o poder racional-legal, manifestado através da profissionalização, da carreira, da hierarquia funcional, da impessoalidade e do formalismo.

Max Weber, que tem os seus pensamentos associados aos fundamentos da burocracia clássica, considerava a dominação racional-legal como a principal função do Estado Moderno. Sobre esse entendimento, esclareceu¹²:

“O Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio de coação legítima (quer dizer, considerada legítima). Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado. Quando e por que fazem isto, somente podemos compreender conhecendo os fundamentos justificativos internos e os meios externos nos quais se apoia a dominação.”

Esse capítulo se dedica a análise histórica da burocratização, voltada ao registro da origem, desenvolvimento e declínio da gestão burocrática em sua dimensão político-administrativa no Estado brasileiro, examinando algumas das ações que viabilizaram maior grau de racionalização e impessoalidade na administração pública do país.

Desse modo, opõe-se aos antigos costumes de vida rural com sua visão de mundo patrimonialista, eminentemente apoiado em valores aristocráticos, onde não havia distinção do limite entre o público e o privado, promovendo conseqüentemente, uma

¹² WEBER, Max. Economia e Sociedade, 1999, p.526; Disponível em: <<https://aprender.ead.unb.br/mod/resource/view.php?id=1217>>. Acesso em 12/05/2018;

mudança substancial nas relações entre Estado e sociedade, bem como nas relações funcionais *interna corporis* da máquina pública.

Colaborando com esse entendimento, Luiz Carlos Bresser Pereira¹³ assim discorre:

“Com o surgimento do capitalismo e da democracia, estabeleceu-se uma distinção clara entre *res publica* e bens privados. A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que assegura os direitos sociais contra a exploração e que afirma os direitos públicos em oposição ao *rent-seeking*. Burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista -, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional.”

A incorporação da metodologia burocrática weberiana foi fundamental para instaurar a modernização da organização administrativa estatal no século XX por pregar a relevância do aumento da oferta de serviços públicos de maneira racional, preconização do planejamento governamental e oposição à cultura patrimonialista.

3.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA E A ORIGEM DO SERVIÇO PÚBLICO PROFISSIONAL

A introdução dos princípios burocráticos na gestão pública brasileira ocorre no início do governo de Getúlio Vargas (1930) em um cenário de incentivo a industrialização nacional, onde o Estado assume papel de intervenção no setor produtivo de bens e serviços com a estruturação da máquina pública na sistematização das funções estatais em termos econômicos, políticos e sociais, contrapondo-se conseqüentemente, ao paradigma até então vigente.

¹³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, Reforma do Estado e administração pública gerencial, p. 26, 7. ed. — Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

Para Luiz Carlos Bresser Pereira¹⁴, a administração pública burocrática é aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo.

Por certo, noticia a literatura, que a experiência burocrática foi vivenciada no Brasil, com um atraso, considerando-se o contexto político-econômico da época, caracterizando-se como uma reforma fora do tempo, na medida em que o desenvolvimento tecnológico ganhava amplitude e o país incorporava progressivamente, mais funções na área econômica e social, acima da sua capacidade de atendimento.

Denota-se, dessa forma, que a administração burocrática estabelecida, se tornara precocemente obsoleta, dada as crescentes e variadas demandas que surgiram pouco tempo após a sua instituição e a sua respectiva incapacidade de fazer frente à uma realidade mais complexa que se apresentava. Razão pela qual, esse modelo, como poderá ser constatado, começou a ser substituído, ainda que parcialmente, pela administração gerencial a partir do século passado.

A primeira grande reforma administrativa brasileira – a burocrática – foi notadamente marcada pelas mudanças inseridas ao iniciar uma ruptura com o patrimonialismo, assim como pelo estabelecimento de condições para a criação e desenvolvimento de uma burocracia profissional e técnica, com quadros de servidores de carreira.

O começo da década de 1930 foi marcado por uma fase de crescente industrialização e intervenção estatal no setor produtivo. Nesse tempo, com o objetivo de realizar a modernização administrativa foi criado a partir do Conselho Federal do Serviço Público, o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Órgão público do governo federal, previsto na constituição de 1937 e regulamentado pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938.

¹⁴ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, A “Reforma Gerencial do Estado de 1995”. Revista de Administração Pública 34 (4), julho, 2000, p. 9. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=91>. Acesso em: 12/05/2018.

Além de fornecer assessoria técnica ao Presidente da República e elaborar a proposta orçamentária, o DASP deveria gerar também, condições para a melhoria da máquina administrativa e para a racionalização de métodos no serviço público, definindo e executando políticas para o quadro civil, dentre as quais, a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo¹⁵.

Nas palavras de Luis Simões Lopes, que, de 1938 até 1945, esteve à frente de boa parte das reformas administrativas, inicialmente no Conselho Federal do Serviço Público, criado em 1936, e mais tarde à frente do DASP¹⁶:

“A situação da administração pública brasileira era então [até1930] das mais lamentáveis, pois fora submetida, durante largos anos, a um regime eminentemente político, em que a escolha para os cargos públicos se fazia sob pressão dos políticos que apoiavam o governo [...]”

A ação administrativa do DASP introduziu três principais elementos modernizadores relativos ao funcionalismo público: ingresso mediante concurso, promoção conforme o mérito e ascensão mediante carreira. A professora Beatriz Wahrlich¹⁷ assim resume as principais realizações do DASP naquele período:

“[...] a aplicação, geral e uniforme, dos critérios que presidiram à classificação de cargos estabelecida na Lei nº 284; sua insistência no 'sistema do mérito', já então não limitado aos concursos para ingresso em serviço (dos quais chegou a promover 20), mas também ampliando-se e estendendo-se mediante a avaliação do desempenho funcional, consagrada no Regulamento de Promoções de 1938; sua participação ativa na elaboração de um projeto de Estatuto dos Funcionários Públicos Cívicos; sua iniciativa no sentido de organizarem-se serviços de pessoal, nos quais, além das funções tradicionais, surgia pela primeira vez uma Seção de Assistência Social; a criação do IPASE, segundo projeto que apresentou e se converteu em lei ainda em 1938, mas que somente em 1941 passou a operar sob o novo regime de benefícios e a organização aprovada em 1940; sua iniciativa

¹⁵ O art. 67 da Constituição de 1937 previa, **ipsis litteris**: “Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições: a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público”.

¹⁶ PAIVA, Carlos Henrique Assunção. A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945), PAIVA, História, v.28, n.2, pp.786-787, 2009. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/his/v28n2/27.pdf>. Acesso em: 10/05/2018.

¹⁷ MARTINS, Humberto Falcão, 1995, A modernização da administração pública brasileira em contexto de Estado, p. 90. Apud: WAHRLICH, B.A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. Revista de Administração Pública, v. 18, n. 1, p. 49-59, 1984. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/14870/a-reforma-administrativa-no-brasil-experiencia-anterior--situacao-atual-e-perspectivas---uma-apreciacao-geral/i/pt-br>>. Acesso em 10/05/2018

de propor a organização e execução, anualmente, a partir de 1939, de um programa de aperfeiçoamento de funcionários públicos no estrangeiro [... Adiciona-se], com a criação e atuação da Comissão Permanente de Padronização, a [...] 'organização racional do trabalho', termo então preferido pelos brasileiros para caracterizar a escola taylorista, cujas ideias, originadas na empresa privada dos EUA, já influenciavam a administração pública norte-americana, principalmente a partir dos anos 20."

A ação do DASP foi além, entretanto, da função de órgão central de administração, ainda que de cunho normatizador e executor direto, assumindo características de agência central de governo, que abrigaria, de fato, a infraestrutura decisória do regime do Estado Novo, conforme afirma novamente, Beatriz Wahrlich¹⁸:

"Deixava, assim, o Dasp de ser órgão normativo e fiscalizador, bem como de atuar na área da administração de material, para ser um órgão exclusivamente assessor, exceto no que se referisse à seleção e aperfeiçoamento de pessoal, área em que continuava com funções operativas. [...]"

"A concentração de funções fiscalizadoras e, até certo ponto, legislativas e executivas, como se verifica do antigo regimento do Dasp, transformando-o num órgão autoritário, espécie de última instância em muitos aspectos, é que lhe deu tal fama negativa. [...]"

"Auxiliar o presidente da República no exame dos projetos de lei submetidos à sanção, parecia extravasar os limites de ação de um 'departamento de administração geral', sendo provavelmente decorrente do fechamento do Congresso, de 1937 a 1946. Ambas as funções eram, por sua natureza, absorventes e desgastantes. [...]"

Foi nesse cenário que se materializou a primeira reforma da Administração Pública brasileira, conduzida com o objetivo de realizar a modernização da gestão através do aprimoramento de mecanismos que estimulasse a interrupção de práticas patrimonialistas até então sedimentadas e tornasse a gestão mais eficiente. Incumbiu-se ao DASP, a responsabilização pela organização dos processos de gestão em nível federal mediante a simplificação e a padronização das tarefas, da aquisição racional de materiais, da revisão das estruturas e da aplicação de métodos na definição de procedimentos, segundo a teoria burocrática de Weber e a teoria da administração científica de Taylor.

¹⁸ MARTINS, Humberto Falcão, 1995, A modernização da administração pública brasileira em contexto de Estado, p. 91. Apud: WAHRLICH, B.A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas - uma apreciação geral. Revista de Administração Pública, v. 18, n. 1, p. 49-59, 1984. Disponível em:< <http://www.spell.org.br/documentos/ver/14870/a-reforma-administrativa-no-brasil--experiencia-anterior--situacao-atual-e-perspectivas---uma-apreciacao-geral/i/pt-br>>. Acesso em 10/05/2018

A fase inicial do Estado Novo¹⁹ ficou marcada pela implantação de processos de racionalização na máquina estatal, criação das primeiras carreiras burocráticas, mudança na forma de gestão dos recursos orçamentários e humanos e incorporação de mecanismos de controle na burocracia para neutralizar o clientelismo e o patrimonialismo.

No que diz respeito à administração dos recursos humanos, o DASP representou a tentativa de formação da burocracia nos moldes clássicos, baseada no princípio do mérito profissional. Todavia, embora tenham sido introduzidos instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento, não se chegou a consolidar uma política de recursos humanos na proporção já demandada pelas necessidades da Administração.

Embora todo o empenho contido no processo de mudança proposta pela nova administração burocrática, o patrimonialismo ainda exercia influência na esfera política brasileira por meio de práticas de clientelismo e do fisiologismo.

Paulo M. d'Avila Filho²⁰ discorre sobre o clientelismo, associando-o à uma relação de troca política:

“O clientelismo é um destes termos que, como o populismo, usamos de forma recorrente para explicar certos males nacionais que seriam provenientes de uma condição inescapável de país atrasado. Diagnóstico que vem acompanhado de todos os subprodutos que lhe são peculiares. [...]”

“[...] é um conceito que descreve uma relação de troca política. Um tipo de troca distinta das trocas sociais em geral, mais inespecíficas, pois trocamos socialmente de tudo: afetos, redes de contatos, presentes etc. Diferente, também, das trocas econômicas, regularmente bem mais específicas – trocas de bens envolvendo mercadorias em uma racionalidade monetária.”

“As trocas políticas, por sua vez, se caracterizam por serem sempre assimétricas, seja do ponto de vista do observador ou dos trocadores. Assimétrica porque opera em um eixo vertical no qual um dos participantes da troca, o demandante – classicamente chamado de cliente –, independente de sua posição social ou status, deseja obter as benesses dos recursos de autoridade política que um outro – tradicionalmente chamado de patronus –, de algum modo, controla ou influencia. São os chamados recursos patrimoniais do Estado sob gestão dos poderes públicos. Toda a sociedade, como nos sugere Weber, funda sua estrutura de organização e poder com base no maior ou menor controle desses

¹⁹ O Estado Novo é o nome que se deu ao período em que Getúlio Vargas governou o Brasil de 1937 a 1945.

²⁰ FILHO, Paulo M. d'Avila; O clientelismo e o exercício do poder no Brasil; Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/corpus_auteur/fiche-auteur-1640.html>. Acesso em: 14/05/2018.

recursos e no caráter inexoravelmente discricionário com que se tem acesso a eles. A especificidade do caráter clientelista da troca política diz respeito aos termos não regulados pela lei – embora não seja necessariamente ilegal –, mas fundados em acordo político ou na expectativa mútua entre patronus e cliente em auferir benefícios com a troca.”

Depreende-se que o clientelismo é um tipo de relação entre atores sociais que envolvem a concessão de benefícios públicos, em troca de apoio que na maior parte das vezes, materializa-se com o voto, objetivando, portanto, o aumento da legitimidade e da governabilidade. O fisiologismo por sua vez, se qualifica por uma ação de grupos políticos que prospectam vantagens pessoais, invertendo o sentido da relação estabelecida com o Estado. No lugar de servirem por dever de ofício, utilizam a estrutura pública em proveito próprio, em detrimento do interesse público. O fato é que, ambas as práticas, visivelmente nocivas à coisa pública, sobrevivem as reformas no Brasil.

Assim, apesar da criação do DASP e do esforço na edificação das reformas, a política e a administração ainda preservavam uma relação marcada pela imiscuidade disfuncional proveniente da “velha” cultura aristocrática típica de uma organização social, notória pela sua confusão entre a esfera pública e privada.

Não obstante a incontestável importância no processo de profissionalização e evolução na estrutura pública brasileira, a administração burocrática apresentou no curso do seu estabelecimento, variados distúrbios, tais como a distorcida noção do significado do interesse público, que é equivocadamente confundido com o interesse do próprio Estado.

Para a burocracia pública, o interesse público é naturalmente correlacionado com a afirmação do poder estatal. Logo, ao construir um entendimento com essa perspectiva, aquele estamento acabava direcionando um volume considerável de recursos e atividades do governo para o atendimento das necessidades da própria burocracia, de modo a não priorizar a estrutura pública para a implementação de políticas públicas e assim, concretizar e direcionar a atividade estatal para o devido atendimento da coletividade. Isto posto, evidencia-se então, o claro equívoco presente no significado dado ao interesse público, onde este se encontrava ligado ao interesse endógeno do aparato do Estado e não aos anseios legítimos do corpo social.

Nas palavras de Luiz Carlos Bresser Pereira²¹:

“Por outro lado, o controle - a garantia do poder do Estado - transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. 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. Este defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade”.

Outro problema associado a administração burocrática posteriormente identificado e tido como inadequado à eficiência administrativa, refere-se ao superdimensionamento dado aos rígidos controles de processos visando a probidade administrativa. Aqueles, são sempre tidos como prioritários, sobrepondo a avaliação de resultados e a consecução dos objetivos, comprometendo de maneira tal, o próprio fim público que justifica e legitima a existência da Administração.

Ultrapassado o Estado Novo da “Era Vargas”, inicia-se o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Este, apresenta o seu programa com o Plano de Metas (50 anos de progresso em 5 de realizações). O plano tinha como objetivo central a manutenção da política de industrialização nacional e de substituição das importações para seguir em frente com seu projeto desenvolvimentista.

Esse ideal desenvolvimentista foi concebido num conjunto de 30 objetivos iniciais a serem alcançados em diversos setores da economia. Tornando-se conhecido como Programa ou Plano de Metas. Em um último momento, o plano incluiu mais uma meta, a 31ª, chamada de meta-síntese: a construção de Brasília, futura capital federal.

Diante das dificuldades já conhecidas durante a sua gestão anterior no governo de Minas Gerais (1951-1955), inerentes à burocracia estatal, Kubitschek efetivou a formação de estruturas alheias à Administração Direta, com reconhecida qualidade técnica, por meio de decreto presidencial, evitando com isso, a aplicação regular de restrições normativas.

Em fevereiro de 1956, cria um órgão diretamente subordinado à Presidência da República, o Conselho do Desenvolvimento, que iria coordenar a elaboração e execução

²¹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, p. 15, Brasília, 1995.

do plano, constituindo uma “administração paralela” com autonomia de decisão suficiente para tornar possível a realização dos projetos.

Assim discorre Suely Braga da Silva²²:

“O Conselho do Desenvolvimento recorria a especialistas dos diversos setores previstos no Plano de Metas e também a economistas oriundos de órgãos do governo, como a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc). Atuava através de grupos executivos, aos quais cabia a responsabilidade pela concessão de incentivos ao setor privado para que as metas de que tratavam fossem atingidas [...]”.

“O Plano de Metas mencionava cinco setores básicos da economia, abrangendo várias metas cada um, para os quais os investimentos públicos e privados deveriam ser canalizados. Os setores que mais recursos receberam foram energia, transportes e indústrias de base, num total de 93% dos recursos alocados. Esse percentual demonstra por si só que os outros dois setores incluídos no plano, alimentação e educação, não mereceram o mesmo tratamento dos primeiros [...]”.

Registra-se que a maioria das metas alcançaram resultados considerados positivos, tendo como destaque, o crescimento das indústrias de base que se aproximou do 100% no quinquênio 1956-1961. Todavia, embora todos os avanços alcançados, ao término do governo JK, muitas foram as críticas relacionadas a política econômica pelo crescimento financiado com o capital estrangeiro, em virtude de ter contribuído para o aumento da inflação em prejuízo de uma política de estabilidade monetária.

3.2 O DECRETO DE LEI Nº 200/67

O período compreendido entre os anos de 1964 e 1985 é marcado pelo regime militar, onde se instaurou uma supremacia tecnocrática de racionalidade na administração pública brasileira, indiferente ao diálogo político e que trouxe uma agenda reformista que tinha como máxima, “a administração para o desenvolvimento”.

Um dos principais compromissos estabelecidos pelo regime constituído em 1964 era o aprimoramento da máquina pública, alicerçado na consolidação de um Estado forte,

²² BRAGA, Suely Silva; O Governo de Juscelino Kubitschek, 50 anos em 5: o Plano de Metas; FGV, CPDOC; Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc>>. Acesso em: 13/05/2018.

cuja política econômica deveria ser instrumental e estar subordinada ao projeto desenvolvimento-liberdade-segurança.

Os esforços empregados para a modernização da administração nessa época basearam-se em dois pontos fundamentais: a reforma administrativa instituída pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e o Programa Nacional de Desburocratização, de 18 de julho de 1979.

O Decreto Lei nº 200, que pode ser considerado como um ensaio ou o primeiro momento da administração pública gerencial no Brasil, instituiu uma profunda reestruturação na gestão federal, fundamentando-se em princípios de racionalidade administrativa como planejamento, orçamento, centralização decisória e normativa, coordenação, controle e em especial, na descentralização administrativa através da transferência de funções e competências para a Administração Indireta, constituindo um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática.

Na década de 70, a estratégia modernizadora do governo militar, baseou a expansão do país no modelo de estado produtor de infraestrutura econômica, o que requeria a formação de quadros gerenciais de elevada qualificação técnica, credenciados pela habilidade no planejamento econômico.

Verificou-se nesse período, um elevado crescimento e diferenciação da burocracia pública, principalmente para fora do núcleo burocrático típico do Estado, mediante a criação de unidades da Administração Indireta e a correspondente transferência de atividades para as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de se obter maior desempenho operacional por meio da descentralização funcional.

O crescimento da Administração Indireta visava compensar os entraves habituais da Administração Direta, fomentando conseqüentemente, a criação de entidades descentralizadas para atuar, não apenas em segmentos produtivos, mas também em funções típicas de Estado.

Com isso, geraram-se dois efeitos disfuncionais. Primeiro, o crescimento desordenado dessas unidades administrativas e a sua ampla autonomia enfraqueceram e colocaram em evidência a fragilidade na coordenação e no controle governamental sobre estes entes e suas respectivas atividades. Segundo, o direcionamento ascendente

dos esforços modernizadores na Administração Indireta não se reproduziu na Administração Direta, pelo contrário, houve um visível abandono desta última.

Luciano Martins²³ assim discorre sobre o tema:

"O notável fortalecimento financeiro dos órgãos que a integram [...] tende a torná-las 'autônomas' no que se refere à alocação desses recursos e, nesse sentido, novos subpolos de poder. É claro que essa autonomia é relativa e se exerce no interior dos parâmetros fixados pelas diretrizes gerais do governo. O que importa, entretanto, é que mesmo exercida no interior desses parâmetros, o grau de liberdade de ação dessas agências é bastante amplo e é ainda potencializado pelo volume dos recursos por elas manejados. "

"A relativa autonomia de que passam a gozar no âmbito do aparelho do Estado as agências que dispõem de recursos próprios, aliada ao montante das suas aplicações e aos critérios empresariais adotados para a gestão desses fundos, tendem a reproduzir os recursos em questão, obrigando tais agências muitas vezes a ampliar seu raio de ação e suas atividades para além de seus objetivos iniciais [...] como tende a fazer com que tais agências passem muitas vezes a desenvolver lógicas próprias, a partir de critérios de rentabilidade tipicamente empresariais (e não mais sociais), na gestão de tais recursos. Movimentos esses que, no limite, se podem traduzir no surgimento de diferentes (e as vezes contraditórias) políticas no âmbito do próprio Estado."

Percebe-se que a modernização da administração pública nesse período, representou sobremaneira, uma inequívoca racionalização funcional administrativa, em que pese estar voltada e concentrada na Administração Indireta. Essa racionalização e notável incremento orçamentário ao tempo que estimulou o desenvolvimento de centros insulares com a iniciação na administração gerencial, se contrapôs ao anacronismo ainda presente na administração centralizada, gerando um antagonismo que contribuiu para o fracasso do modelo adotado à época.

A criação e gestão de planos voltados para o projeto de desenvolvimento nacional, caracterizados pela coordenação e integração de vários órgãos setoriais por um órgão central, eram dirigidos com exclusividade por um seguimento tecnocrático do governo, que reduziu o planejamento governamental aos seus aspectos técnicos e econômicos, de forma a blindar-se da participação política, sobretudo, daquela que não se alinhava ideologicamente com o regime posto.

²³ MARTINS, Luciano. Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, pp. 55-56.

Humberto Falcão Martins²⁴ descreve essa situação da seguinte forma:

“As significativas mudanças introduzidas neste período surtiram efeitos contraditórios. Por um lado, imprimiu grande dinâmica e eficácia à ação governamental, padronizou a estrutura da administração pública e formou nichos de excelência organizacional. Por outro lado, possibilitou o crescimento desordenado, acelerado e fora de controle, da administração indireta; fomentou o corporativismo e o distanciamento tecnocrático; e, sobretudo, apoiou-se numa lógica exclusivamente funcional, onde não havia espaço para a racionalidade política, senão pela conformidade doutrinária com o regime [...]”

A ruptura estabelecida entre a política e a administração, onde as decisões do desenvolvimento planejado e das políticas públicas passam a ser tomadas no âmbito exclusivo do estamento tecnoburocrático foi também, como seria de se esperar, partindo de uma análise sistêmica, responsável pelo malogro do modelo da gestão adotada.

Nas palavras de Humberto Falcão Martins²⁵:

“A tecnoestrutura se caracteriza pelo estabelecimento de uma relação funcional entre estado e sociedade alheia à política. Em parte, pelo espaço preenchido pela força do regime, em parte devido a um processo de esvaziamento da elite política, baseado na seguinte relação: “Por não ter o governo de lidar com a política de massa para manter-se no poder, [...] veio a dar maior realce à presença dos técnicos.”

Com efeito, não há como se manter ou prosperar no transcorrer do tempo, em meio a uma conjuntura de natural evolução social, típica de qualquer sociedade civilizada, um programa de governo imposto unilateralmente, ainda que provido de forma meritória pelo perfil técnico, mas que, contudo, marcado pela ausência de um debate político que legitimamente, represente de modo democrático, os anseios de uma coletividade heterogênea.

A história e em particular, as experiências pré e pós-burocráticas brasileiras, demonstram que a administração pública só se realiza de forma plena para o fim que justifica a sua existência, quando a racionalidade instrumental administrativa ascende e se projeta concomitantemente com a racionalidade política, motivo pelo qual, ambas são consideradas imprescindíveis, ao tempo que se revelam complementares em um sistema democrático, cujo um de seus objetivos principais é ser representativo.

²⁴ Falcão Martins, Humberto, 1995, Dissertação: A modernização da administração pública brasileira no contexto do Estado, p. 104.

²⁵ MARTINS, Humberto Falcão, 1995, Dissertação: A modernização da administração pública brasileira no contexto do Estado, p. 107.

Apesar da apontada preeminência de um núcleo tecnocrático durante aproximadamente duas décadas de governo sob o comando dos militares, a burocracia de carreira do Estado foi sendo enfraquecida ao longo dos anos em função de uma linha de ação governamental que não desenvolveu a formação dos administradores públicos de alto escalão, preferindo recrutá-los nas estatais.

Assim contribui Luiz Carlos Bresser Pereira²⁶:

“O Decreto-Lei 200 teve, entretanto, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados, sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com as mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.”

No final da década de 70, momento marcado pelo início de abertura no regime militar com vista à redemocratização, observa-se mais uma tentativa de reforma administrativa estatal com a intenção de conduzir a burocracia em direção à administração pública gerencial mediante a criação do Ministério Extraordinário para a Desburocratização (1979-1986) e a execução do Programa Nacional de Desburocratização - PrND, que convergiam seus objetivos, na revitalização e agilização das organizações do Estado, na descentralização da autoridade, no aprimoramento e na simplificação dos processos administrativos e na efetivação da eficiência.

Hélio Beltrão²⁷, Ministro Extraordinário para a Desburocratização, em palestra promovida pela Academia Brasileira de Ciência de Administração, na Fundação Getúlio Vargas, em 28 de maio de 1981, discorre sobre a burocratização e desmistifica com maestria a desburocratização fazendo as seguintes considerações:

“[...] de vez em quando deparamos, em artigos de jornais e em outras manifestações de especialistas, com palavras de temor ou advertência que

²⁶ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, Da administração pública burocrática à gerencial, Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996, p. 7. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 11/05/2018.

²⁷ BELTRÃO, Hélio, Programa Nacional de Desburocratização, 1981, pp. 92, 93. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/11600/10538>. Acesso em 12/05/2018.

parecem atribuir-nos a absurda intenção de acabar com a própria organização administrativa, quando, evidentemente, o que estamos procurando é atacar suas reconhecidas disfunções: a hipertrofia, a rigidez, a desumanização, a tendência ao gigantismo, a insensibilidade ante as aflições do usuário e, o que é pior, a inconsciente vocação para agravá-las, através da complicação.”

“Esta concepção usual ou pejorativa de burocracia já se encontra, aliás, consagrada em nossos dicionários. Aurélio, por exemplo, registra: “complicação ou morosidade no desempenho do serviço administrativo”. E, para a palavra burocrata, consigna o sentido depreciativo: “funcionário que se segue mecanicamente as normas impostas pelo regulamento” ou aquele que, “imbuído da importância do cargo que ocupa, abusa de sua posição nos contatos com o público.”

“Na verdade, foram os excessos, ou, se quisermos ser mais precisos, as disfunções da burocracia weberiana, extensamente analisadas por Merton e outros, que acabaram por identificar-se com o termo burocracia. Daí o emprego atual e generalizado da expressão desburocratização com o sentido que adotamos no Programa, isto é, o da eliminação daqueles excessos e distorções, e não o da subversão dos princípios de organização e racionalidade.”

As ações do PrND voltaram-se inicialmente para o combate à burocratização dos procedimentos administrativos que comprometiam a eficiência com o consumo de tempo e de recursos de maneira desnecessária e na redução da interferência estatal na atividade privada, abreviando a solução dos casos em que essa interferência fosse inevitável, por intermédio da descentralização das decisões, simplificação do trabalho administrativo e eliminação de formalidades e exigências que o custo econômico ou social superasse o risco.

Mais tarde, essas ações foram direcionadas para o desenvolvimento do Programa Nacional de Desestatização²⁸, com o propósito de conter a superfluidade da descentralização administrativa, estimulada pelo Decreto-Lei 200/1967.

Ainda para Hélio Beltrão, a reforma administrativa voltada para a desburocratização, não se tratava de um problema exclusivamente técnico, que se resolveria com medidas de reorganização ou racionalização administrativa apenas. Ao contrário, transcendia o campo técnico e o antecedia, situando-se no plano cultural e institucional, onde ainda estão arraigadas as principais causas de toda vagareza e ineficiência da administração pública. Para o administrativista, não se conseguiria desburocratizar a administração sem se gradualmente reformular o arcabouço institucional-normativo onde estão definidas as regras que a Administração deve

²⁸ O Programa Nacional de Desestatização (PND), iniciado em 1990, instituído pela Lei 8031/90.

obedecer. E para tal, sempre será imprescindível, a vontade política convergente para esse fim.

Segundo Hélio Beltrão²⁹:

“A origem do emperramento da administração pública há de ser buscada na tradição cultural herdada do arcabouço burocrático colonial português. O centralismo, o autoritarismo, o formalismo, a desconfiança e a tutela, que marcaram a administração colonial, ainda perduram, de forma expressa ou subjacente, na maior parte das leis, regulamentos e normas que regem a administração pública. E continuam, inconscientemente, a orientar o comportamento da maioria dos responsáveis pela administração das normas vigentes”.

“Desburocratizar não se confunde, assim, com racionalizar. Trata-se de proposição eminentemente política, visto que, para alcançar os seus objetivos, há de operar-se não pela via técnica, mas pela via do poder [...]”.

3.3 O RETROCESSO DE 88

Centrada nas grandes transformações do século XX, Humberto Falcão Martins³⁰, propõe uma periodização com cinco marcos na “trajetória modernizante” da Administração Pública brasileira: de 1908 a 1930 – a “Administração Tradicional”; de 1930 a 1945 – a “Modernização Daspeana”; de 1945 a 1964 – o advento da “Administração Paralela”; de 1964 a 1985 - a “Administração para o Desenvolvimento” e por fim, denominou o período compreendido entre 1985-1994 como a “Era da desmodernização”.

“[...] O quinto momento (1985-1994), denomina-se a era da desmodernização porque representa, por um lado, a emergência dos efeitos disfuncionais do modelo anterior, e, por outro, a retomada da administração pública pela política segundo padrões disfuncionais.

A experiência brasileira de modernização da administração pública revela uma relação disfuncional entre burocracia e democracia. Por outro lado, consolidou uma cultura, um modelo de mudança e uma imagem da boa administração pública instrumentais, restritas à modernização administrativa, dissociadas do contexto político do estado. Este fato contribuiu para acelerar e expandir a

²⁹ Beltrão, Hélio, Programa Nacional de Desburocratização, 1981, p. 94. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/11600/10538>. Acesso em 12/05/2018.

³⁰ MARTINS, Humberto Falcão, A Modernização da Administração Pública Brasileira no Contexto do Estado, 1995, pp. 82-83.

disfuncionalidade do sistema administrativo brasileiro e constituiu-se num empecilho à reconstrução de uma administração pública para a democracia.”

Como mencionado pelo referido autor, a modernização administrativa brasileira foi acontecendo ao longo da sua história de maneira desassociada da política, e de forma menos frequente, quando não dissociada, com a implantação de padrões de irracionalidade política sobre a administração pública, destacando-se, portanto, o caráter tecnicista das reformas.

Em torno do quinto período ou da “Era da Desmodernização” como foi conceituado, é que serão concentradas algumas observações com o intuito de dar prosseguimento ao estudo cronológico dos acontecimentos políticos voltados às reformas na estrutura administrativa, fechando desta maneira, o ciclo que antecede a reforma do aparelho do Estado na perspectiva gerencial.

O momento inaugural da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é considerado um retrocesso para administração pública, visto que, as ações direcionadas à implementação de uma administração gerencial são interrompidas no processo da transição democrática de 1985.

As razões ligadas a essa situação podem ser associadas a dois motivos principais. Primeiro deles a ser apontado, deve-se a conjuntura do momento que, no ápice da fragilidade funcional da Administração Pública e diante do poder de barganha adquirido durante o decurso de redemocratização por políticos dos partidos vitoriosos, houve um superdimensionamento do fisiologismo, dado ao loteamento de cargos públicos na Administração Indireta e nas delegacias dos Ministérios distribuídas pelos estados, sem critérios técnicos ou meritocráticos para o respectivo preenchimento, evidenciando que a cultura de apropriação do Estado ainda estava latente, embora mitigada durante o regime militar.

O segundo por sua vez, refere-se a titularidade pela crise do Estado passar a ser imputada exclusivamente à burocracia, ao tempo que esta favoreceu para o seu crescimento excessivo e desordenado.

Humberto Falcão Martins³¹, citando Hélio Jaguaribe traz ao debate com profunda fidelidade essa situação:

“A partir de fins da década de 1970 e, de forma acelerada, no curso da década de 1980, verifica-se crescente deterioração do Estado brasileiro. De um lado, pela hipertrofia do aparato público, em função de pressões internas orientadas para intransitiva expansão do poder burocrático, com marcante declínio da funcionalidade, da transparência e da eficácia do setor público. De outro lado e em termos ainda mais graves, pelo assalto clientelístico a que é submetido o Estado a partir da instauração da Nova República, por parte dos partidos integrantes das coalizões governamentais e, também, por atos executivos, no afã de obtenção de apoio legislativo para projetos políticos, em troca de favores públicos. Centenas de milhares de pessoas são nomeadas, nas três órbitas da Federação, sem levar em conta as necessidades do serviço público ou mesmo os mais elementares critérios de competência e idoneidade, para atender a um desenfreado clientelismo. Facilidades contratuais e outras, à custa dos cofres públicos, complementam esse quadro de canibalização do Estado. Em consequência, o Estado brasileiro, ao se encerrar o exercício de 1988, se converte num Estado insolvente, incapacitado de dar satisfatório atendimento às mais mezinhas exigências do serviço público e destituído de qualquer sentido de responsabilidade perante a cidadania.”

Não é de se estranhar com isso, embora não se deva banalizar e mereça toda a reprovação possível, o motivo pelo qual prevaleceram e ainda subsista muita das vezes, nas decisões públicas, interesses privados, partidários ou corporativos, em prejuízo do interesse público, num ascendente processo de corrupção que por se generalizar, torna-se quase “institucionalizada”.

Luiz Carlos Bresser Pereira³², no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, descreve esse ambiente da seguinte forma:

“A conjunção desses dois fatores leva, na Constituição de 1988, a um retrocesso burocrático sem precedentes. Sem que houvesse maior debate público, o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. A nova Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados-membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta”.

“Este retrocesso burocrático foi em parte uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos. Foi também uma consequência de uma atitude

³¹ MARTINS, Humberto Falcão, *A Modernização da Administração Pública Brasileira no Contexto do Estado*, 1995, p. 109; Apud: JAGUARIBE, Hélio, "Sociedade, Estado e Partidos na Atualidade Brasileira: Sucinta Aproximação Preliminar" in J. P. dos Reis Velloso, 1990, op. cit., p. 92-3.

³² PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, *O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, Brasília, 1995, p. 21.

defensiva da alta burocracia que, sentindo-se injustamente acusada, decidiu defender-se de forma irracional.”

Todo avanço alcançado, por meio de ações voltadas à descentralização administrativa com a adoção de modelos de gestão mais céleres, flexíveis e eficientes através da Administração Indireta é contido e entra em declínio na medida em que se passa a reafirmar intempestivamente, os ideais da burocracia weberiana.

Dentre tantas disfuncionalidades verificadas naquele momento, repercutiram negativamente, a instituição de benefícios de maneira isonômica aos servidores em geral, como o enrijecimento da estabilidade devido a criação de um regime jurídico único, que veio se efetivar com a lei 8.112/90, ampliando-se o regime estatutário à Administração Indireta e a concessão de aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou com a contribuição do servidor.

Percebe-se então, que muitas foram as razões que contribuíram para o encarecimento substancial do custeio da máquina pública, ao tempo que também foram responsáveis para o aumento da ineficiência dos serviços prestados, devido a redução das motivações negativas, dificultando a cobrança de trabalho e a desconsideração de algumas prerrogativas da Administração que eram consideradas até certo ponto eficientes.

Muito embora, o Programa Nacional de Desburocratização com todo o seu repertório alicerçado na descentralização da autoridade, no aprimoramento e simplificação dos processos administrativos e na efetivação da eficiência, tenha sido implementado em um momento antecedente a Constituição de 1988, esta, privilegiou o modelo burocrático tradicional, baseado no formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos.

Evidente involução e contraponto ao Programa anteriormente instituído e o temor público ao clientelismo, consignam as palavras de Luiz Carlos Bresser Pereira³³,

“[...] A pretexto de garantir a impessoalidade, dificulta-se a transparência administrativa, inibindo-se deste modo o controle social. A excessiva regulamentação é expressão da ênfase nas normas e processos, e ocorre em detrimento dos resultados.”

³³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Brasília, 1995, PP. 26, 29 e 30.

“Embora seja possível interpretar que a Constituição de 1988 e o Regime Jurídico Único tenham originalmente tentado preservar a administração, evitando a utilização política dos cargos e promovendo a valorização através da proteção ao servidor, o que se observa de fato é que contribuíram para restringir a capacidade operacional do governo, ao dificultar a adoção de mecanismos de gestão de recursos humanos que sejam baseados em princípios de valorização pelo efetivo desempenho profissional e também eficazes na busca da melhoria dos resultados das organizações e da qualidade dos serviços prestados”.

Em meio aos inúmeros desacertos da Carta de 1988, a institucionalização do Regime Jurídico Único, motivado pelo receio do retorno do clientelismo patrimonialista deu início ao processo de uniformização do tratamento de todos os servidores da Administração Direta e Indireta, criando por consequência, um passivo fiscal decorrente da generalização de vantagens que se incorporaram indiscriminadamente quando do advento da aposentadoria.

Por outro lado, entretanto, um dos indiscutíveis benefícios da CF/88 para a Administração Pública foi a imposição do concurso público como condição para ingresso no serviço público. Sinalizando com isso, o apreço aos princípios da impessoalidade, da meritocracia e a lisura já previstos com a introdução da administração pública profissional a partir dos anos 30 com a Era Vargas.

Ainda que a administração pública brasileira tenha tido uma grande influência e notada contribuição em determinado período histórico pelas premissas burocráticas, há que se atentar para o fato de que a cultura baseada na genuína burocracia profissional do modelo weberiano não se consolidou, e embora tenham surgido algumas carreiras estruturadas da Administração Direta e núcleos provenientes da descentralização que adquiriram reconhecida competência, o que realmente repercutiu e equivocadamente se enraizou, foram as disfuncionalidades da administração burocrática.

Vale ressaltar que, a partir de 1990 com o governo de Fernando Collor de Mello, constituiu-se um movimento, deliberado com vistas a promover um corte com a herança Varguista, por intermédio da abertura comercial, da desestatização, da abolição dos monopólios, da desregulamentação socioeconômica, da reforma da previdência e de mais uma reforma administrativa que estaria por vir.

O governo Collor (1990 – 1992) tendo herdado os escombros da máquina estatal, resultado da prática clientelista ao longo da redemocratização, assumiu uma superestrutura inadequada aos propósitos de funcionamento de um Estado democrático

moderno. Por conseguinte, em razão dessas justificativas, promove o desmonte da máquina estatal sem nenhum planejamento prévio, alegando a necessária reconstrução dessa estrutura como agenda programática de governo.

A tentativa de reforma, que tão logo se mostrou malsucedida, foi caracterizada pelo intuito de implantação de um modelo predominantemente liberal de administração, assentando-se em algumas posições desacertadas que se baseavam em um Estado minimalista, com posições inflexíveis e politicamente anômalas, voltadas ao mercado.

Seus efeitos provocaram um colapso na administração, devido a incapacidade endógena do governo de elaboração e implementação de políticas públicas, na medida em que os projetos foram formulados desprovidos de viabilidade e consequente concretude política e econômica. De outro turno, a experiência do governo Collor foi útil para evidenciar a imprescindibilidade da reforma do Estado brasileiro.

Os esforços do governo Itamar Franco (1992 – 1994) para contrapor a deterioração da Administração Pública aconteceram de duas formas. Inicialmente, houve a reversão da reforma administrativa promovida por Collor, o que resultou na reorganização da macroestrutura governamental. Depois, efetivou uma política de recomposição salarial no setor público dissociada de um diagnóstico fiscal da problemática estrutural da gestão de recursos humanos deste setor.

Percebe-se por fim, que após o término do regime militar, há uma transição da instrumentalidade da hegemonia tecnoburocrática para as alianças político-partidárias voltadas para práticas fisiológicas e a burocracia de base se politiza e ganha projeção corporativista, conquistando benesses relacionadas à essa nova realidade.

A racionalidade administrativo-instrumental que já se encontrava em processo de decadência, é sobreposta pela disfuncionalidade política estabelecida pelo fisiologismo e pelo retrocesso burocrático patrocinado pela Constituição Federal de 1988, caracterizando dessa forma, a “era desmodernização” da administração pública.

Nesse sentido Luiz Carlos Bresser Pereira³⁴ aponta:

“[...] a crise da forma burocrática de administrar o Estado emergiu com toda a força a partir da Constituição de 1988, que instituiu uma Administração Pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, bem como reafirmou privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com a realidade econômica e

³⁴ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, Reforma do estado e administração pública gerencial. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

social do país. A referida Carta Magna, ao ampliar, também, o leque dos direitos sociais dos cidadãos, sem estabelecer a respectiva contrapartida de suas fontes de financiamento, contribuiu para a elevação do custo dos serviços sociais, fazendo decair a qualidade e eficiência na prestação dos mesmos.”

A administração pública brasileira, como será certificado, é delimitada cronologicamente em três momentos distintos que se distribuem pré e pós-implantação da burocracia. O quadro abaixo ilustra esses momentos, fazendo a decomposição nas categorias de Estado, regime político, classes dirigentes e administração antes de adentrarmos no tema central, objeto do trabalho.

QUADRO 1 – FORMAS HISTÓRICAS DE ESTADO E DE ADMINISTRAÇÃO

CATEGORIA	1821-1930	1930 - 1985	1990- ...
Estado/sociedade	Patriarcal-dependente	Nacional-desenvolvimentista	Liberal-dependente
Regime político	Oligárquico	Autoritário	Democrático
Classes dirigentes	Latifundiários e burocracia patrimonial	Empresários e burocracia pública	Agentes financeiros e rentistas
Administração	Patrimonial	Burocrática	Gerencial

Fonte: Luiz Carlos Bresser Pereira, Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil, p. 11, Revista de Sociologia e Política nº 28: 9-30jun. 2007.

4 O PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

A ascendência do processo de globalização conjugado com a mudança de variados paradigmas ao final do século XX veio promover ao longo dessas últimas décadas, o aumento da democratização na administração pública. A participação cidadã da sociedade em geral através de mecanismos e conceitos novos, tais como o controle social, vem permitindo um engajamento crescente dos cidadãos na elaboração e implementação de políticas públicas.

O novo modelo com as parcerias estabelecidas entre o setor público e privado, bem como a busca pela qualidade, ampliação do alcance e redução de custos na prestação dos serviços públicos que a Administração se empenha em perseguir, decorrentes da condição naturalmente imposta pelo exaurimento da concepção administrativo-burocrática anteriormente válida e pela realidade global que transcende os limites territoriais nacionais, esboçam uma reengenharia do aparelho do Estado com a inserção de novos princípios da gestão pública contemporânea.

Com o propósito de engendrar essa reconfiguração da máquina pública para fazer frente à crise estatal, delineada pelo desequilíbrio fiscal, esgotamento da estratégia estatizante de intervenção e superação da administração pública burocrática, inúmeras mudanças foram introduzidas com a definição de objetivos e o estabelecimento de diretrizes pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que se apresentou como a segunda grande reforma da administração pública brasileira, coordenada pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado – MARE – em 1995³⁵.

Para Luiz Carlos Bresser Pereira³⁶, o então titular da pasta do Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, o Plano Diretor produziria uma conjuntura favorável à edificação de uma nova administração pública. Nas suas palavras:

³⁵ Depois de amplamente debatida, a emenda constitucional da reforma administrativa foi remetida ao Congresso Nacional em agosto de 1995. À emenda seguiu-se a publicação de um documento (Presidência da República do Brasil, 1995) sobre a reforma administrativa - o Plano diretor da reforma do aparelho do Estado -, cuja proposta básica é transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em gerencial. Essa transformação passou a ser uma questão nacional. (Reforma do Estado e administração pública gerencial, FGV Editora, 7ª edição, p. 22).

³⁶ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 6.

“Este Plano Diretor procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. ”

O Plano Diretor deu início a uma ampla mudança institucional da cultura burocrática para a cultura gerencial durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), concebendo uma proposta para um novo modelo de Estado, ancorada em uma gestão com práticas administrativas provenientes da iniciativa privada para atingir o necessário aumento da eficiência.

Para tanto, baseou-se no deslocamento da ação governamental, anteriormente centralizada no rígido controle e nas funções de execução e prestação dos serviços públicos conduzidos pela própria Administração, para a descentralização e transferência de responsabilidades para novas instituições organizacionais, conferindo à atividade estatal um caráter eminentemente coordenador-regulador, de modo a canalizar suas ações para a elaboração de políticas públicas, possibilitando a viabilização da promoção de um desenvolvimento social mais efetivo.

Entre alguns dos primordiais objetivos introduzidos pelo documento de reforma, destacam-se a transferência da responsabilidade estatal pela execução direta de determinadas atividades não exclusivas, para o setor público não-estatal (Organizações Sociais), através da formalização de novos instrumentos normativos, como o contrato de gestão, que estabelece os objetivos, a avaliação do desempenho e a correlata responsabilização dos dirigentes das entidades prestadoras de serviços na produção dos resultados estipulados, além do incentivo ao desenvolvimento das agências autônomas (reguladoras e executivas) atribuindo-lhes a qualidade de autarquias em regime especial, responsáveis pela fiscalização, regulamentação e controle não só das atividades transferidas ao mercado, como também pelas que seriam realizadas pelo próprio Estado e por fim, o fortalecimento de práticas de criação e adoção de mecanismos que privilegiam a participação da sociedade na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de modo a estimular a consolidação do controle social.

Dentro do novo desenho organizacional proposto pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, faz-se necessário inicialmente, percorrer por alguns conceitos, dentre os quais, o do aparelho do Estado e o do próprio Estado, definidos no plano para que seja possível distinguir as reformas em cada uma dessas esferas.

“Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (executivo, legislativo e judiciário), nos três níveis (união, estados-membros e municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos três poderes, por um corpo de funcionários e pela força militar.

O Estado por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território³⁷. ”

Já José Afonso da Silva³⁸ por seu turno, descreve o Estado como o sujeito que ordena e regulamenta as relações sociais entre os membros de uma determinada população, sobre um dado território, sendo que a palavra ordenação destaca o entendimento de poder soberano e institucionalizado, que se propõe a alcançar um fim que atenda ao interesse comum.

Para Luis Carlos Bresser³⁹, esses conceitos permitem distinguir a reforma do Estado da reforma do aparelho do Estado. Segundo o autor, a reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto que a reforma do aparelho estatal tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania.

A reforma do Estado deve ser entendida dentro de um ambiente de redefinição do papel desse mesmo Estado, que deixa de ser o ator principal e exclusivo do desenvolvimento econômico e social através da produção direta de bens e serviços, para consolidar-se na condição de promotor e regulador desse desenvolvimento.

³⁷ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 12.

³⁸ SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 23. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003, pp. 96-97;

³⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 12.

4.1 A DIVISÃO DO ESTADO MODERNO

Em sua análise, no PDRAE (1995), Luiz Carlos Bresser distingue as atividades exclusivas do Estado dos serviços sociais e científicos competitivos e da produção de bens e serviços para o mercado, e propõe a criação de novas instituições — as “agências executivas” e as “organizações sociais” —, para realizarem as tarefas necessárias, utilizando-se de um contrato de gestão e com ampla autonomia. Nesse sentido, o Estado moderno encontra-se dividido em três setores. O setor das atividades exclusivas de Estado que é composto pelo núcleo estratégico, agências executivas e reguladoras, pelo setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos e pelo setor de bens e serviços para o mercado.

As atividades exclusivas são aquelas que envolvem o poder de Estado, ou seja, são atividades que possuem em seu conteúdo, um poder extroverso⁴⁰ em relação ao Estado, na medida em que este, é a única organização com poder para se autorregular, tal como regular toda a sociedade.

São as atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Integra este setor as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos - as tradicionais funções do Estado - e também as agências às quais o parlamento delega diretamente e/ou através do executivo, determinados poderes discricionários, em especial as agências reguladoras, as agências de fomento e controle dos serviços sociais (educação, saúde e cultura) e da pesquisa científica etc.

Para o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, os objetivos centrais lançados às atividades exclusivas basearam-se na transformação das autarquias e fundações que possuíam poder de Estado em agências autônomas, administradas segundo um contrato de gestão⁴¹, onde o dirigente escolhido pelo ministro da pasta,

⁴⁰ O poder extroverso pode ser definido como o poder que o Estado tem de constituir, unilateralmente, obrigações para terceiros, com extravasamento dos seus próprios limites. São serviços em que se exerce o *poder extroverso do Estado* - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar.

⁴¹ DI PIETRO, Maria Sylvia; Direito Administrativo, pp. 383-384, 28ª edição, São Paulo, Editora Atlas, 2015: O contrato de gestão tem sido utilizado como forma de ajuste entre, de um lado, a Administração Pública Direta e, de outro, entidades da Administração Indireta ou entidades privadas que atuam paralelamente ao

segundo critérios rigorosamente profissionais, de dentro ou de fora do governo, teria extensa liberdade para gerir os recursos humanos, materiais e financeiros colocados à sua disposição, desde que atingisse os objetivos qualitativos e quantitativos (indicadores de desempenho) previamente acordados. Para isso, deveria haver a substituição da administração pública burocrática, rígida, voltada para o controle *a priori* dos processos, pela administração pública gerencial, baseada no controle *a posteriori* dos resultados e na competição administrada.

Já o núcleo estratégico, contido no setor das atividades exclusivas, é o centro no qual se definem as leis, regras e as políticas públicas, e se garante o seu cumprimento. É formado pelo Presidente ou Primeiro-ministro e seus ministros, pelo Parlamento, pelos Tribunais Superiores, e pela cúpula dos servidores civis. Autoridades estaduais e das grandes cidades também podem ser consideradas parte do núcleo estratégico.

No núcleo estratégico, o entendimento é para que sejam construídas as melhores decisões possíveis, e que estas, sejam efetivamente cumpridas. A efetividade nessa esfera torna-se mais importante que a eficiência. Logo, as decisões tomadas por esse núcleo precisam preliminarmente, corresponder de forma legítima, aos genuínos anseios da sociedade e em seguida, ter o seu cumprimento assegurado⁴².

Por isso, nessa esfera, deve-se adotar a administração pública gerencial. Todavia, em decorrência de ter em seu objeto, a manifestação da efetividade sobrepondo a eficiência, configurado pela capacidade de ver obedecidas e implementadas com segurança as decisões tomadas, subsiste espaço para alguns controles burocráticos devidamente aprimorados, associados aos princípios gerenciais.

O reforço do núcleo estratégico mostra-se fundamental no processo de reforma do aparelho do Estado. A própria literalidade terminológica desse plano administrativo já denota a importância de uma esfera nuclear de atividades de natureza estratégica ligadas

Estado e que poderiam ser enquadradas, por suas características, como entidades paraestatais. Mais recentemente, passou a ser prevista a sua celebração também com dirigentes de órgãos da própria Administração Direta. O objetivo do contrato é o de estabelecer determinadas metas a serem alcançadas pela entidade em troca de algum benefício outorgado pelo Poder Público.

⁴² O instrumento que o núcleo estratégico usará para controlar as atividades exclusivas e as não-exclusivas será o contrato de gestão.

à elaboração de políticas públicas, bem como ao estabelecimento de garantias ao seu cumprimento. Para tanto, é fundamental uma linha de ação que contemple a ocupação do núcleo em questão, com servidores públicos credenciados pela meritocracia técnica e que estes, sejam continuamente capacitados e bem remunerados⁴³.

4.2 AS AGÊNCIAS REGULADORAS E AS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Três instituições organizacionais emergem da reforma - as “agências reguladoras”, as “agências executivas”, e as “organizações sociais”. No campo das atividades exclusivas de Estado, as agências reguladoras surgem como entidades com autonomia para regulamentarem os setores empresariais que operem em mercados não suficientemente competitivos, enquanto as agências executivas ocupar-se-ão principalmente da execução das leis. Tanto em um caso como no outro, mas principalmente nas agências reguladoras, a lei deixou espaço para ação reguladora e discricionária da agência, já que não é possível nem desejável regulamentar tudo previamente através de leis e decretos.

Em razão da matéria controvertida dada as especificidades das agências reguladoras, estas serão um pouco mais exploradas nesse trabalho em relação às organizações sociais.

No campo dos serviços sociais e científicos, ou seja, das atividades que o Estado executa, mas não lhe são exclusivas⁴⁴, a ideia foi transformar as fundações estatais em “organizações sociais”, que são organizações não-estatais autorizadas pelo parlamento

⁴³ O fortalecimento do núcleo estratégico do Estado seria realizado por meio da organização dos seus quadros de pessoal, da reorganização e criação de carreiras, da melhoria das condições de remuneração, progressão e da renovação do quadro de servidores e de sua capacitação. (BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1998, p. 35).

⁴⁴ Os serviços não-exclusivos são os serviços que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso, podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal. Este setor compreende especialmente os próprios serviços de educação, de saúde, de cultura, e de pesquisa científica.

a receber dotação orçamentária. Sua receita se origina parcial ou integralmente de recursos do Tesouro. As agências executivas, por seu turno, foram plenamente integradas ao Estado, enquanto as organizações sociais incluíram-se no setor público não-estatal⁴⁵.

4.2.1 Breves comentários e síntese histórica da privatização no Brasil

A privatização de serviços públicos antes ofertados por empresas estatais teve o seu marco definido no primeiro semestre de 1995, quando o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no início do seu governo, dá os primeiros passos ao encaminhar para o Congresso Nacional, Projetos de Emenda Constitucional (PECs) com o objetivo de quebrar o monopólio do Estado nos setores de telecomunicações, de gás e petróleo, com base no diagnóstico do esgotamento da capacidade de aportes financeiros do Estado nas áreas de infraestrutura e a consequente necessidade do ingresso de capitais privados nesses setores.

A privatização é um conceito amplo e de complexa definição, que comporta variadas formas. Maria Sylvia Zanella Di PIETRO⁴⁶ afirma que o conceito é mais conexo à Ciência da Administração, Ciência Política e às Ciências Econômicas que ao Direito. Todavia, consiste, sobretudo, na redução do tamanho do Estado e no fortalecimento da iniciativa privada, tal como da adoção, na gestão dos serviços públicos, de técnicas e meios próprios do setor privado, gerando transferência a este, de atividade até então

⁴⁵ MARINELA, Fernanda, *Direito Administrativo*, Volume 1, pp. 104-105 e 129, 3ª edição, Editora Jus Podium, 2007. As agências executivas foram legalmente definidas por intermédio dos artigos 51 e 52, da Lei nº 9.649/98, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e seus Ministérios. São autarquias ou fundações públicas que, por iniciativa da Administração Direta, recebem o status de Agência, desde que preenchidas algumas condições, visando a uma maior eficiência e redução de custos. As organizações sociais por sua vez, também chamadas de "OS", foram instituídas e definidas pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. São pessoas jurídicas de direito privado, não integram a Administração, não tem fins lucrativos e são criadas por particulares para a execução, por meio de parcerias, de serviços públicos não-exclusivos do Estado, previstos em lei.

⁴⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*, pp. 5 e 17, 4ª edição, São Paulo: Atlas, 2003.

privativa ao setor público ou da propriedade de ações pertencentes ao Estado componentes do capital de empresa de que ele era detentor majoritário.

Ainda para Di Pietro, as medidas adotadas com o objetivo de diminuir o tamanho do Estado, dentro de um conceito amplo de privatização, compreendem fundamentalmente em:

- a. A desregulação (diminuição da intervenção do Estado no domínio econômico);
- b. A desmonopolização de atividades econômicas;
- c. A venda de ações de empresas estatais ao setor privado (desnacionalização ou desestatização);
- d. A concessão de serviços públicos (com a devolução da qualidade de concessionário à empresa privada e não mais a empresas estatais, como vinha ocorrendo);
- e. Os *contracting out* (como forma pela qual a Administração Pública celebra acordos de variados tipos para buscar a colaboração do setor privado, podendo-se mencionar, como exemplos, os convênios e os contratos de obras e prestação de serviços); é nessa última fórmula que entra o instituto da terceirização.

O processo de privatização no Brasil representou uma mudança radical do papel, até então preponderante, reservado ao Estado na atividade econômica. Desde o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), quando se implantou uma vigorosa política de substituição das importações, ficou assentado que os grandes empreendimentos, de interesse estratégico para o desenvolvimento do país, deveriam ficar sob a tutela estatal.

Criaram-se então, a Companhia Siderúrgica Nacional (1940), a Companhia Vale do Rio Doce (1942), e a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (1945). No seu segundo governo (1951-1954), foi fundado a Petrobrás - Petróleo Brasileiro S/A (1953). Coube ainda a Getúlio idealizar e fundar, em 1952, um banco de fomento, nos moldes do Eximbank dos Estados Unidos: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, hoje com a denominação de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, com capital integralmente subscrito pela União.

Foi durante o regime militar (1964-1985), entretanto, que a estatização da economia experimentou seu maior incremento, com a criação pelos governos federal e estaduais de um grande número de empresas estatais, que, por sua vez, criavam subsidiárias. Tais empresas atuavam em setores estratégicos, mas também em áreas de menor importância como hotelaria e supermercados. Chegou-se ao extremo de se criar uma empresa estatal para realizar apenas uma obra: a construção da Ponte Rio-Niterói.

A partir do governo de José Sarney iniciou-se uma tentativa de estruturar um processo de privatização de estatais. Contudo, esse processo avançou timidamente à época: foram privatizadas 18 estatais avaliadas em US\$533 milhões, outras 18 estatais foram transferidas para governos estaduais, 2 estatais foram incorporadas por instituições financeiras e 4 fechadas. As maiores estatais privatizadas no período foram a Riocell e a Aracruz Celulose, ambas na área de celulose.

O ex-Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) prosseguiu com as privatizações como parte de seu programa econômico, ao instituir o PND – Programa Nacional de Desestatização através da Lei nº 8.031, de 1990. Todavia, das 68 empresas incluídas no programa, apenas 18 foram efetivamente privatizadas, pois Fernando Collor teve sua ação obstaculizada com os problemas surgidos na privatização da Viação Aérea São Paulo – VASP.

O Plano Collor elaborado pela ministra Zélia Cardoso de Mello foi concebido em um modelo neoliberal de abertura às importações, privatização, modernização industrial e tecnológica. A política econômica empreendida por Zélia desencadeou um programa de amplas privatizações. Com a destituição do Presidente Fernando Collor, mediante o processo de impeachment no final de 1992 e a posse de seu vice-presidente Itamar Franco (1992-1995) – o qual também sempre foi a favor das privatizações, apesar de que em menor grau –, o processo também não foi adiante.

O programa de privatizações executado durante o governo Itamar Franco (1992-1995) abrangeu a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) – que foi um marco pioneiro da presença do Estado na economia, e a qual foi adquirida pelo grupo liderado pelo empresário paulistano Benjamin Steinbruch, que mais tarde adquiriria a Companhia Vale do Rio Doce, a Aço Minas Gerais (Açominas), a Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), a Embraer e subsidiárias da Petrobras.

Com a criação do Conselho Nacional de Desestatização, pela Lei nº 9.491/97, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ao adotar algumas recomendações do Consenso de Washington e do FMI deixou claro seu propósito de executar um amplo programa de privatizações. Ao mesmo tempo, fez bem-sucedidas gestões na área política e financeira para enquadrar os estados no programa, condicionando as

transferências de recursos financeiros da União à submissão dos governadores às políticas recomendadas pelo FMI.

Enquanto a quase totalidade dos defensores do keynesianismo apoiavam a ideia do projeto de desestatização, vários economistas de outras escolas de pensamento econômico, partidos de oposição, sindicatos trabalhistas e suas respectivas centrais sindicais, além de muitos juristas e outros setores representativos da sociedade civil, manifestaram-se contrários ao processo de privatização, tal como fora anunciado.

Ao longo dos oito anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso, as privatizações lograram atingir a receita total de 78,61 bilhões de dólares, sendo 95% em moeda corrente (nessa percentagem estão incluídos os financiamentos concedidos pelo BNDES), e com grande participação dos investidores estrangeiros, que contribuíram com 53% do total arrecadado. Deste total, 22,23 bilhões de dólares referem-se à privatização do setor elétrico e, 29,81 bilhões de dólares à do setor de telecomunicações.⁴⁷

4.2.2 A regulação e um novo modelo de burocracia – “as agências reguladoras”

Por Estado regulador, pode-se entender como aquele que, em meio à crise do Estado de Bem-estar Social, que sucedeu ao Estado liberal, se afasta da intervenção direta no domínio econômico, na condição de Estado empresário, assim como da prestação direta de serviços públicos, oportunizando espaço para o exercício de tais atividades pelos agentes privados.

Nesse contexto, compete ao ente estatal, a matéria referente à disciplina e fiscalização do exercício de atividades particulares de especial relevância para os interesses da coletividade. Assim, surgem as agências reguladoras, entes administrativos dotados de significativa autonomia⁴⁸ em relação ao Poder Central do Estado. A

⁴⁷ PINTO, Cláudia Maria Borges Costa. O processo de privatização e desestatização do Estado brasileiro, Jus Navigandi; Apud Anuatti-Neto, Francisco. Os efeitos da privatização sobre o desempenho econômico e financeiro das empresas privatizadas, Revista Brasileira de Economia, vol. 59, nº 2, Rio de Janeiro, abril/junho 2005.

⁴⁸ São caracterizadas como autarquias especiais, dotadas de relevante parcela de autonomia em relação ao Poder Central, o que decorre, em grande parte, do fato de seus dirigentes serem dotados de mandato fixo e de não poderem ser destituídos de seus cargos por meras conveniências políticas;

Constituição Federal de 1988, no caput de seu artigo 174, também fez a previsão do Estado como agente normativo e regulador.

Para Di Pietro⁴⁹, as agências reguladoras foram introduzidas no direito brasileiro, inicialmente, para assumir o papel que, na concessão, era antes desempenhado pela própria Administração Pública direta, na qualidade de poder concedente; o mesmo papel é assumido na permissão e na autorização. E é desempenhado quando o objeto da concessão é um serviço público, como nas hipóteses elencadas no artigo 21, XI e XII, CF ou quando o objeto da concessão é a exploração de atividade econômica monopolizada, como nas hipóteses do artigo 177, CF e continua:

“Assim, agência reguladora, em sentido amplo, é, no direito brasileiro, qualquer órgão da Administração Direta ou Indireta com função de regular a matéria específica que lhe está afeta. Em sentido restrito, e abrangendo apenas o modelo mais recente, a agência reguladora é entidade da Administração Indireta, em regra autarquia de regime especial, com a função de regular a matéria que se insere em sua esfera de competência, outorgada por lei.

Sendo entidade da Administração Indireta, está sujeita ao princípio da especialidade, significando que cada qual exerce e é especializada na matéria que lhe foi atribuída por lei.”

“Como autarquias, sujeitam-se às normas constitucionais que disciplinam esse tipo de entidade; o regime especial vem definido nas respectivas leis instituidoras, dizendo respeito, em regra, (a) à maior autonomia em relação à Administração Direta, (b) à estabilidade de seus dirigentes, garantida pelo exercício de mandato fixo, que eles somente podem perder nas hipóteses expressamente previstas, afastada a possibilidade de exoneração *ad nutum*, e (c) ao caráter final de suas decisões, que não são passíveis de apreciação por outros órgãos ou entidades da Administração Pública.”

Ainda que tenha ocorrido certa resistência dentro do Congresso Nacional com relação às PECs preparadas pelo poder Executivo, a aprovação das Emendas Constitucionais se materializou com relativa facilidade. Diante desse resultado, foi posto em andamento o processo de preparação do programa de privatização e liberalização nos referidos setores.

Entre 1995 e 1996, inaugura-se a elaboração de uma legislação específica essencial à estruturação dos setores de telecomunicações, gás e petróleo sob condições de mercado, originando a concepção de um novo modelo de burocracia - “as agências reguladoras”. Estas, que possuem clara inspiração nas “agências” norte-americanas,

⁴⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, *Parcerias da Administração Pública: Concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*, pp. 177 e 179, 4ª edição, São Paulo: Atlas, 2003.

foram concebidas no Brasil, como órgãos dotados de competências amplas para o disciplinamento de diversos setores, dentre os quais, os que seriam privatizados.

Floriano de Azevedo Marques Neto⁵⁰ define regulação como “a atividade estatal mediante a qual, o Estado, por meio de intervenção direta ou indireta, condiciona, restringe, normatiza ou incentiva a atividade econômica de modo a preservar a sua existência, assegurar o seu equilíbrio econômico interno ou atingir determinados objetivos públicos como a proteção de hipossuficiências ou a consagração de políticas públicas”.

Entre as atribuições que foram reservadas as agências reguladoras, estão as funções normativas, relativas ao estabelecimento das regras de operação do mercado sob regulação; funções executivas, referentes às ações de fiscalização do cumprimento das normas editadas pelos entes regulados (concessionários e autorizatários); e funções quase-jurisdicionais ou adjudicativas, com o que lhe foram concedidas competências para arbitrar eventuais litígios entre as empresas prestadoras dos serviços regulados.

As agências reguladoras apresentam um amplo conjunto de características peculiares, que não estão presentes em outras organizações do aparelho estatal, tais como uma estrutura decisória com processos deliberativos em regime colegiado, previsão de procedimentos de consultas e audiências públicas para a produção normativa, aumentando as oportunidades de participação direta da sociedade nesses processos, autonomia, independência e mandato fixo de seus dirigentes.

As decisões regulatórias não estão sujeitas a revisão do chefe do executivo e de seus ministros, preservado a possibilidade de revisão judicial na hipótese de controle de legalidade do ato administrativo.

Nas considerações de Giandomenico Majone, a criação de órgãos dotados de maior autonomia em relação ao poder Executivo, como as agências reguladoras, integraria uma legítima mudança estrutural nos contornos da intervenção estatal. Tratar-se-ia, segundo esse autor, de uma transição do “Estado Positivo” para o chamado “Estado Regulador” pela qual se estaria assistindo a uma ascendente convergência das

⁵⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Salvador, n. 1, fev. de 2005.

iniciativas de reforma do Estado no sentido da adoção do que o autor qualifica como “estilo americano de regulação”.⁵¹

Alguns autores propagam o entendimento de que a atribuição de funções normativas às agências, fez com que, as suas leis de criação lhes tivessem transferido competências indelegáveis, posto que, estas, seriam privativas do Poder Legislativo, arguindo, portanto, a incompatibilidade de algumas dessas funções outorgadas às agências e o princípio da separação dos poderes.

Dentre as atribuições reconhecidas às agências reguladoras, a função normativa é a que desperta mais divergências. Isso porque, para consecução dos objetivos que lhe são conferidos, as agências devem emanar normas nas quais o aspecto técnico sobressaia, tendo ainda em vista metas de eficiência e celeridade, de modo a disciplinar adequadamente os setores de atividade econômica ou ligados aos interesses públicos que exigem dinamismo e flexibilidade.

A defesa da função normativa das agências reguladoras, de acordo com parte da doutrina, está relacionada a necessidade de criar regras que discipline seus respectivos setores de atuação de maneira mais célere, eficiente e linear com a concretização dos interesses públicos.

Segundo Luís Roberto Barroso, tal competência – a normativa - englobaria inclusive, a possibilidade de as agências criarem direitos e deveres para os administrados, inovando a ordem jurídica. Para o autor, o reconhecimento de considerável autonomia às agências relaciona-se, dentre outras causas, ao fato de sua atuação está alicerçada preponderantemente em critérios técnicos, bem como o correlato afastamento de seus dirigentes de conflitos de divergências políticas inerentes ao Legislativo e ao próprio Executivo. O mesmo discorre⁵²:

“Por fim, além de funções executivas e decisórias, praticamente todas as leis que organizaram agências reguladoras conferiram-lhes funções normativas de largo alcance, sendo esta certamente a mais polêmica das questões que envolvem as

⁵¹ OLIVA, Rafael, *Accountability parlamentar no presidencialismo brasileiro: decifrando o caso das agências reguladoras*, São Paulo, 2006, Apud: MAJONE, Giandomenico (1997a) “From the Positive to the Regulatory State”. *Journal of Public Policy*. V.17. Cambridge University Press; “Regulatory Legitimacy.” *Regulating Europe*. Ed. Routledge. Londres.

⁵² BARROSO, Luís Roberto, *Agências Reguladoras. Constituição, Transformações do Estado e Legitimidade Democrática*, Revista Forense – Vol. 365, pp. 101-102.

agências. A dificuldade está em que, embora em alguns casos seja possível dizer que a lei apenas atribui um espaço discricionário amplo aos agentes administrativos, em outros há verdadeira delegação de funções do Legislativo para a agência, transferindo-se quase inteiramente a competência para disciplinar determinadas questões.

O problema aqui, naturalmente, é o confronto dessas disposições com o princípio da legalidade, que, embora passe por ampla reformulação, continua a funcionar como uma das mais importantes garantias individuais, nos termos do art. 5º, II, da Constituição. É verdade que a doutrina tem construído em torno do tradicional princípio da legalidade uma teorização mais sofisticada, capaz de adaptá-lo à nova distribuição de espaços de atuação entre os três Poderes. Com efeito, o crescimento do papel do Executivo, alimentado pela necessidade moderna de agilidade nas ações estatais e pela relação cada vez mais próxima entre ação estatal e conhecimentos técnicos especializados, acabou por exigir uma nova leitura do princípio, e nessa linha é que se admite hoje a distinção entre reserva absoluta e reserva relativa da lei, de um lado, e, de outro, entre reserva da lei formal ou material.”

Existe corrente doutrinária que considera impróprio o exercício de função normativa pelas agências por delegação legislativa, na medida em que tal atribuição do Legislativo às agências consubstancializaria ofensa à Constituição da República, que traz expressamente as hipóteses de exercício da competência legiferante⁵³ pelo Poder Executivo.

De outra forma, um seguimento defende que a competência normativa das agências provém do fenômeno denominado “deslegalização”, no qual o Poder Legislativo retira a disciplina de determinadas matérias de seu âmbito de atuação e outorga essa mesma disciplina a entidades administrativas (Poder Executivo).

Superando as posições divergentes referentes à função normatizadora das agências reguladoras, exsurge mais um cenário controvertido, concernente a possibilidade da autonomia decisória conferida às agências e a vedação de revisão externa dessas decisões poder aumentar o risco de que a atividade desenvolvida pelas burocracias produzisse decisões, algumas das quais, eventualmente contrárias aos objetivos políticos, cuja sua implementação, fora legitimamente delegada pela soberania popular aos agentes públicos eleitos, comprometendo dessa forma, o controle democrático das burocracias.

⁵³ Cumpre ressaltar que, nos termos do artigo 84, inciso IV, da Constituição da República, é da competência do Chefe do Poder Executivo expedir regulamentos para fiel execução das leis. Ou seja, cumpre ao Chefe do Executivo expedir atos normativos complementares às leis, de modo a propiciar seu adequado cumprimento, desenvolvendo e explicitando seu conteúdo.

Com a instituição desses novos entes administrativos, o governo de Fernando Henrique Cardoso realizou uma profunda alteração nos parâmetros que historicamente delinearam o processo de elaboração de políticas públicas na área de infraestrutura. As decisões relevantes relacionadas à operação desses setores deixaram de estar submetidas ao controle hierárquico dos ministérios e a revisão do chefe do executivo, retirando das tratativas de negociação conseqüentemente, os recursos endereçados às agências.

É nessa conjuntura que é concebido o instituto do *Accountability* Parlamentar da atividade regulatória para que houvesse controles que tornassem possível o exercício de cobranças sobre o regulador e este, por conseguinte, se empenhasse na direção desejada. Vislumbrou-se que, na inexistência de controles, ampliava-se o espaço para que essas burocracias fossem “cooptadas” pelos grupos econômicos regulados, afastando, portanto, a regulação do seu propósito.

Preliminarmente, registra-se que o conceito de *accountability* é usado em vários contextos. Na maioria deles, há pouco consenso em relação ao seu conteúdo. O seu aspecto não controvertido, entretanto, está associado a ideia que corresponde a propriedade presente em determinados procedimentos pela qual as burocracias estão vinculadas a obrigação de informar as razões de suas decisões e assumir responsabilidades.⁵⁴

Embora Giandomenico Majone rejeite a introdução de mecanismos que visem possibilitar o controle político das agências, considera que o desenho institucional dessas estruturas administrativas deve prever outras formas de responsabilização. Advoga que as agências reguladoras estejam sujeitas a dois tipos de mecanismos: controle de legalidade de suas decisões exercido pelo Poder judicial e o controle social derivado da publicização de seus processos deliberativos envolvendo a divulgação das informações

⁵⁴ OLIVA, Rafael, *Accountability parlamentar no presidencialismo brasileiro: decifrando as agências reguladoras*, p. 41, São Paulo, 2006. A definição geral utilizada por SCOTT (2000), por exemplo, apreende justamente esse significado: de acordo com o autor, “a *accountability* [governamental] é o dever de prestar contas de suas ações a outras pessoas ou organismos”. [“(…) *accountability* is the duty to give account for one’s actions to some other person or body”].; Apud: SCOTT, Collin. (2000) “Accountability in the Regulatory State”. *Journal of Law & Society*, Mar2000, Vol. 27 Issue 1, p38, 23p.

utilizadas para a tomada de decisão; a promoção de audiências e consultas públicas e a justificção fundamentada das escolhas realizadas.⁵⁵

Ao lado do controle apontado por Majone, exercido pelo Poder Judiciário, acrescido pelos tribunais de contas e ministério público, voltados para a análise da subordinação aos parâmetros legais, o sistema de responsabilização da atividade regulatória também requer mecanismos que possibilitem aos atores políticos, operar como controladores, oferecendo-lhes meios de fiscalização para modular políticas públicas, dentro do legítimo interesse público. Logo, a importância da *accountability* legislativa nas democracias representativas, onde as burocracias devem estar sujeitas ao controle político das autoridades eleitas, sobretudo, o exercido pelo Poder Legislativo.

Nesse sentido, contraponto deve ser feito com o intuito de se preservar a independência e autonomia técnica de modo a não permitir a interferência hierárquica ministerial ou da chefia do executivo na gestão das agências independentes, evitando pois, a politização da regulação e a consequente mutação de finalidade dos entes considerados.

Na marcha de introdução desse controle político até a sua materialização de fato, o Congresso Nacional desenvolveu comportamentos distintos durante a fase de tramitação dos projetos de lei das agências de “primeira geração” (ANEEL, ANP e ANATEL) em relação ao período de operação das agências. Na fase inicial, o parlamento brasileiro demonstrou desinteresse na protagonização da esfera de responsabilização da atividade regulatória, enquanto que, em um segundo momento, já no exercício da regulação, houve um volume consideravelmente maior de atividade propositiva de ações de fiscalização, revelando uma clara demanda por controle da atividade regulatória por determinadas bancadas.

Extraí-se dessa situação, sem pretender aprofundar a análise, que diferentemente do esperado para um parlamento que opere em razão dos genuínos interesses da coletividade, que o maior ou menor engajamento no exercício fiscalizatório por parte do legislativo, durante o período da criação e desenvolvimento das primeiras

⁵⁵ OLIVA, Rafael, *Accountability parlamentar no presidencialismo brasileiro: decifrando as agências reguladoras*, p. 41, São Paulo, 2006. Apud: MAJONE, Giandomenico.

agências, correlacione-se às motivações conjunturais, circunstanciais e interesses político-partidários.

4.2.3 Organizações Sociais e a Publicização

Para o setor de atividades não-exclusivas do Estado, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado previu a sua descentralização através da transferência dos serviços sociais e científicos (saúde, educação, cultura, produção científica e tecnológica, e preservação do meio ambiente) para o setor público não-estatal, também conhecido como 3º setor, através de um programa de “publicização”, visando, o alcance de eficiência e menor custo na execução dessas atividades, transformando as fundações públicas em “organizações sociais”- entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do Poder Legislativo, por meio da iniciativa do Poder Executivo para celebrar contrato de gestão com este último e dessa forma, ter acesso a dotação orçamentária, passando a executar os serviços competitivos ou que não envolvam o exercício do Poder de Estado, mas que, todavia, sejam subvencionados por este.⁵⁶

Trata-se, em vista disso, de uma modalidade de terceirização dos serviços públicos. O Poder Público transfere a terceiros a responsabilidade de ofertar determinados serviços com maior participação e controle social, motivados pela justificativa de que esse serviço será disponibilizado de forma mais eficiente, econômica e eficaz.

Nota-se que a organização social se torna uma qualificação, um título, que a Administração outorga a uma entidade privada, sem fins lucrativos que possua os pré-requisitos legais já considerados para que possa receber determinados benefícios e subvenções do Poder Público para a consecução de seus fins, que devem ser sobremaneira, de interesse público.

⁵⁶ BRASIL. Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização. Brasília. 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 12/04/2018.

Para alguns autores, a locução “organização social”, é demasiadamente genérica, em virtude de encerrar conteúdo com significado muito abrangente. De toda forma, foi a denominação empregada pelo legislador àquelas entidades, em substituição ao título de “utilidade pública”, dispensado a entes assistenciais que traziam a beneficência apenas como mero pressuposto formal que não se materializava ou se tornava efetivo na medida que se colocavam a serviço de interesses privados.

Assim, de acordo com a exposição do Professor Paulo Modesto (então Assessor Especial do Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado), no XII Congresso de Direito Administrativo, em agosto de 1998, na impossibilidade política de revogação da Lei nº 91, de 1935, que disciplinava a aprovação do benefício “de utilidade pública”, o Governo resolveu aprovar outra lei, criando, portanto, a nova qualificação.

Com a Lei nº 9.637/98, objetivou-se fortalecer práticas de adoção de mecanismos que fomentassem a inserção da sociedade, de forma direta, através da previsão de participação de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral no órgão colegiado de deliberação superior e de membros natos representantes de entidades da sociedade civil nos conselhos de administração das organizações, e indiretamente, na formulação e avaliação do desempenho das organizações sociais, de modo a viabilizar a ampliação da eficiência e da qualidade dos serviços, sem o necessário aumento de custos, proporcionando por fim, uma melhoria no atendimento do cidadão-cliente e a concretização do controle social.

Sob o foco de visão do Estado, as organizações sociais conformariam um modelo de parceria deste com as instituições privadas de fins públicos. Já em uma perspectiva voltada para a sociedade, as organizações sociais seriam uma possibilidade de participação popular na gestão administrativa.⁵⁷

É verdade que, além da demanda por eficiência e pela prestação de serviços não-exclusivos do Estado por um custo consideravelmente menor, busca-se através das

⁵⁷ MODESTO, Paulo Eduardo Garrido, Reforma Administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais no Brasil. In: Revista do Serviço Público/ Fundação Escola Nacional de Administração Pública, Brasília: ENAP, ano 48, número 2, mai.- ago. 1997, pp. 27-57.

organizações sociais, um maior engajamento social, na medida em que elas são objeto de um controle direto da sociedade como anteriormente mencionado, através de seus conselhos com parcela de membros recrutados no âmbito da comunidade à qual a organização serve. Mais ainda, espera-se também, a captação de recursos provenientes da sociedade, que deverá financiar uma parte menor, porém, significativa dos custos dos serviços prestados.

O Conselho de Administração representa, diga-se de passagem, na forma em que está normatizado pela Lei n.º 9.637/98, o maior órgão de deliberação institucional das organizações sociais, tal qual um dos maiores mecanismos de controle disponibilizados tanto ao Poder Público, quanto à sociedade, através das quotas de composição a eles destinadas.

Para a transferência dos serviços não-exclusivos estatais para as Organizações Sociais, através de um Programa Nacional de Publicização, foi previsto a adesão prioritária para hospitais, universidades e escolas técnicas, centros de pesquisa, bibliotecas e museus.

Ultrapassado os limites teóricos e temporais do modelo ideal, projetado e legislado para as organizações sociais, relatam-se na atualidade, algumas falhas, particularmente, relacionadas a administração e ao princípio da transparência nas atividades executadas por esses entes. Isto posto, aponta-se a necessidade de expandir a capacidade do Estado, na execução de boas práticas de gestão e governança, de modo a garantir os interesses da sociedade.

Argumenta-se, que a governança nesse setor possa se tornar mais complexa e de risco em virtude da Administração Pública ainda possuir características da cultura patrimonialista e, conseqüentemente, ter as suas relações de poder permeadas por esses traços, impactando por fim, a governança dos serviços publicizados.

Em termos práticos, a responsabilidade do governo deve ser considerada com uma maior capacidade de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos serviços prestados. A transferência dos serviços para o terceiro setor não isenta ou mitiga em nenhuma hipótese, a obrigação governamental de supervisão.

Na impossibilidade do devido monitoramento e da avaliação dos serviços, não se consegue, pois, verificar se as OSs estão alcançando em número e qualidade as suas

metas preestabelecidas, ou de outro modo, se estão descumprindo as disposições contidas nos instrumentos contratuais, comprometendo dessa maneira, o sucesso do modelo de gestão.

Contribuindo com o enunciado do parágrafo anterior, aponta-se que entre os principais problemas mencionados pelos variados tribunais de contas distribuídos pelo país e demais órgãos de controle, estão a precariedade da fiscalização dos contratos para o controle de gastos e verificação se as metas fixadas para as Organizações Sociais estão sendo cumpridas.

Com a intenção exclusiva de ilustrar uma realidade que vem se reproduzindo com determinada frequência no Brasil, anota-se que em auditorias feitas pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, foram detectadas variadas irregularidades, relacionadas ao sobrepreço de serviços e insumos, duplicidades de notas fiscais, cobrança por serviços não realizados e o não recolhimento de encargos sociais e trabalhistas em organizações sociais vinculadas a área de saúde do município.⁵⁸

Para além dos desvios descritos que precisam ser apurados e saneados, dado a ineficácia governamental na supervisão da atividade, tal como no malogro do esperado controle social na prevenção do fracasso do modelo projetado, cabe igualmente ao Estado, o dever de fornecer estruturas compensatórias, na hipótese de não ser possível a completa transferência da prestação dos serviços sociais feitas às OSs, partindo da presunção de que o ente estatal não deve se eximir da sua responsabilidade junto a integralidade da sociedade de garantir o mínimo existencial.

Do contrário, teremos apenas a instrumentalização da reforma do aparelho do Estado como meio de contenção de custos da Administração Pública e mero pressuposto para a consolidação de um Estado mínimo, de modo a ampliar as mazelas e desigualdades sociais. Marinela Chauí⁵⁹ manifesta uma posição que se afasta do conceito da reforma defendido pelo Plano Diretor. Nas palavras da autora:

⁵⁸ Fonte: Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro; Procuradoria-Geral de Justiça, Grupo de Atuação Integrada da Saúde, Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Das dez organizações sociais que administravam 108 das 248 unidades de saúde da prefeitura do Rio de Janeiro, no ano de 2016, oito são investigadas em procedimentos no Ministério Público estadual e em ações no Tribunal de Justiça do estado por suspeitas de anormalidades.

⁵⁹ CHAUI, Marilena. A universidade operacional. Avaliação, Campinas, v. 4, n. 3, pp. 3-8, 1999.

"A Reforma tem um pressuposto ideológico básico: o mercado é portador de racionalidade sócio-política e agente principal do bem-estar da República. Esse pressuposto leva a colocar direitos sociais (como a saúde, a educação e a cultura) no setor de serviços definidos pelo mercado. Dessa maneira, a Reforma encolhe o espaço público democrático dos direitos e amplia o espaço privado não só ali onde isso é previsível – nas atividades ligadas à produção econômica –, mas também onde não é admissível – no campo dos direitos sociais conquistados."

4.2.4. Os contratos de gestão

Ao mencionar o instrumento de contrato de gestão como ferramenta adotada em alguns dos institutos criados com o Plano Diretor, dentro da proposta de reforma da estrutura administrativa do Estado brasileiro, faz-se necessário, algumas oportunas considerações em relação a sua natureza jurídica, seu fim legal e a sua legitimidade constitucional.

O contrato de gestão foi definido inicialmente como um contrato administrativo celebrado entre dois entes da Administração Pública. Contudo, com a reforma Administrativa, a partir de 1995, esse instrumento passou a ter a sua aplicabilidade alargada. O fato é que não há uma definição legal genérica para identificar o objeto abrangido pelo referido título.

Para alguns doutrinadores, o contrato de gestão representa um contrato administrativo por meio do qual a Administração busca conceder maior autonomia a determinadas pessoas jurídicas (autarquias e fundações públicas), garantindo maior transferência de recursos orçamentários para que possam ser mais eficientes.

Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello⁶⁰:

"Consoante já se averbou, não existe definição legal genérica para identificar o que se pretenda abranger sob tal *nomen juris*. E nem poderia haver, pois tal rótulo foi normativamente utilizado para referir duas realidades visceralmente distintas, a saber:

a) pretensos "contratos" travados com sujeitos (pessoas jurídicas) integrantes do próprio aparelho administrativo do Estado;

⁶⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Curso de Direito Administrativo, 32ª edição, Malheiros Editores, pp. 229-230, São Paulo, 2015;

b) contratos travados com pessoas alheias ao Estado (“organizações sociais”), que não guardam relação alguma com os anteriores.”

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁶¹:

“O contrato de gestão foi idealizado no direito francês como meio de controle administrativo ou tutela sobre as suas empresas estatais. Mas, antes disso, o contrato de gestão já era utilizado como meio de vincular a programas governamentais determinadas empresas privadas que recebiam algum tipo de auxílio por parte do Estado. Mais recentemente, os contratos de gestão passaram a ser celebrados com os próprios da Administração Direta, portanto, com entes sem personalidade jurídica própria; são os chamados centros de responsabilidade que se comprometem, por meio do contrato de gestão, a atingir determinados objetivos institucionais, fixados em consonância com programa de qualidade proposto pelo órgão interessado e aprovado pela autoridade competente, em troca, também, de maior autonomia de gestão.”

“No direito brasileiro, adotou-se o modelo francês, mas se optou pela denominação de “contratos de gestão”, já consagrada no direito positivo e em alguns trabalhos doutrinários.

Em relação às empresas estatais, houve por parte do Governo o mesmo objetivo que inspirou o sistema francês, de contratualizar o controle que a Administração exerce sobre as entidades da Administração Indireta. A vantagem existe para as duas partes: para o Estado, porque submete as empresas ao cumprimento dos programas ou objetivos governamentais; para as empresas, porque ganham maior autonomia de gestão, sujeitando-se a um controle de resultados, ao invés do controle puramente formal a que se sujeitam normalmente.”

Para Sheyla Maria Lemos Lima, o contrato de gestão⁶²:

“(…) Consiste no estabelecimento periódico e sistemático de compromissos negociados e acordados entre o nível local e o central acerca dos objetivos e metas para um dado período de gestão, com o intuito de induzir a uma maior participação e corresponsabilização na operacionalização dos referidos objetivos e metas em cada período. Em contrapartida, o nível central concede ao nível local maior autonomia gerencial, liberando-o do controle de meios, que passa a ser realizado somente sobre os resultados alcançados.

Há uma descentralização de recursos com autonomia no como fazer, com negociação sobre o que fazer, e com uma centralização da prestação de contas sobre o que foi feito (o que dá as bases para as futuras negociações).”

⁶¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Contratos de gestão. Contratualização do controle administrativo sobre administração indireta e sobre as organizações sociais, pp.1, 4-5;

⁶² LIMA, Sheyla Maria lemos, 1996. O contrato de gestão e a conformação de modelos gerenciais para as organizações hospitalares públicas, p.130. Artigo extraído do projeto de doutorado da autora, aprovado na seleção do curso de doutorado em saúde pública (1996) da Escola Nacional de Saúde Pública.

No Brasil, a introdução do contrato de gestão ocorreu no Governo Collor (1990/1992), através do Decreto nº 137, de 27.5.91, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais, estabelecendo a previsão da celebração de contratos entre o Poder Público e empresas estatais, possibilitando que fossem feitos posteriormente, em 1992 e 1994 respectivamente, os primeiros contratos de gestão na esfera federal, com a Companhia Vale do Rio Doce - CVRD e a Petróleo Brasileiro S.A - Petrobrás. Ambos os contratos tinham como objetivo eliminar fatores restritivos à flexibilidade da ação empresarial e administrativa e estabelecer metas e resultados a serem alcançados.

A primeira lei a tratar sobre o tema foi a Lei nº 8.246, de 22.10.91, que autorizava o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais (antiga Fundação das Pioneiras Sociais) e com ele celebrar contrato de gestão. Mais tarde, a Emenda Constitucional nº 19/98, permitiu a utilização de contratos de gestão por entidades da Administração Direta e Indireta, através da inclusão no art. 37 da Constituição Federal de 1988, do § 8º.⁶³

Após a definição doutrinária do instrumento e a abordagem da sua inserção no Brasil, chega-se a análise da natureza jurídica dos contratos de gestão com a ideia de que não se trata de um tema pacífico na doutrina pátria. Alguns doutrinadores como Di Pietro, questionam a sua aplicação nas esferas das Administrações Diretas e Indiretas e indagam se a natureza jurídica do referido instrumento é de fato contratual.

Comenta Di Pietro⁶⁴:

“Quando o contrato referido na Emenda Constitucional nº 19 for celebrado com órgão da Administração Direta, dificilmente estarão presentes as características próprias de um contrato, pois este pressupõe um acordo de vontades entre pessoas dotadas de capacidade, ou seja, titulares de direitos e obrigações. Como os órgãos da Administração Direta não são dotados de personalidade jurídica, mas atuam em nome da pessoa jurídica em que estão integrados, os dois signatários do ajuste estarão representando exatamente a mesma pessoa jurídica. E não se pode admitir que essa mesma pessoa tenha interesses contrapostos defendidos por órgãos diversos. Por isso mesmo, esses contratos

⁶³ Art. 37, § 8º, CF/ 88: “A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: I - o prazo de duração do contrato; II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidades dos dirigentes. ”

⁶⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, pp. 385-386, 28ª edição, São Paulo, Editora Atlas S. A. – 2015.

correspondem, na realidade, quando muito, a termos de compromissos assumidos por dirigentes de órgãos, para lograrem maior autonomia e se obrigarem a cumprir metas. [...]; a outorga de maior autonomia é um incentivo ou um instrumento que facilita a consecução das metas legais.

Mesmo em se tratando de contrato de gestão entre entidade da Administração Indireta e o Poder Público, a natureza efetivamente contratual do ajuste pode ser contestada, tendo em vista que a existência de interesses opostos e contraditórios constitui uma das características presentes nos contratos em geral e ausente no contrato de gestão, pois é inconcebível que os interesses visados pela Administração Direta e Indireta sejam diversos. ”

Dessa maneira, para alguns autores o contrato de gestão não possui natureza jurídica de contrato, em que pese receber essa denominação. Para Di Pietro, o referido contrato possui natureza jurídica de “Termos de Compromisso”. Tais compromissos, segundo a autora, são assumidos pelos dirigentes dos órgãos aos quais celebram esse tipo de acordo.

Já Marçal Justen Filho⁶⁵, considera a natureza jurídica do contrato de gestão semelhante a natureza de contratos Organizacionais ou Contratos Associativos. Afirma o autor que:

“É problemático definir, em termos abstratos e indeterminados, a natureza jurídica do contrato de gestão. Até se poderia reconhecer figura similar ao ‘convênio’. É que as partes, no contrato de gestão, não têm interesses contrapostos. Não se trata de submeter parcialmente o interesse público a um sacrifício para obter benefícios egoísticos ou vantagens consistentes na redução do patrimônio alheio. Trata-se, muito mais, de contratos organizacionais ou associativos, pelos quais diversos sujeitos estruturam deveres e direitos em interesses comuns.

Essas considerações não conduzem a identificar contrato de gestão com convênio. Excluídas óbvias diferenças que nem é necessário apontar, pode-se afirmar que o contrato de gestão comporta consideração de cunho sinalagmático. Ou seja, o contrato de gestão pode ser considerado como oneroso, ainda que nenhuma das partes tenha fins especulativos. Nada impede, inclusive, a previsão de benefícios mais intensos proporcionados à eficiência no desempenho da atividade prevista contratualmente. Enfim, os direitos assegurados à organização social no contrato de gestão não se configuram como mera liberdade da Administração Pública. O particular tem o dever de cumprir satisfatoriamente certos objetivos. Na medida em que desempenhar adequadamente essas atividades, terá direito de exigir o cumprimento pelo Estado dos deveres correspondentes. ”

⁶⁵ JUSTEN FILHO, M. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 6ª ed. rev. e ampl. São Paulo, Dialética, 1999. p. 34.

Diante dos questionamentos e de contingenciais lacunas a respeito da natureza jurídica do contrato de gestão, percebe-se que o argumento presente no discurso governamental construiu a possibilidade de uma figura *sui generis* diversa tanto do próprio contrato, em termos formais, quanto do convênio.

Em que pese o propósito pautado conferido ao instrumento, na expansão da autonomia gerencial e eficiência na execução dos serviços sociais e científicos transferidos ao terceiro setor pela Administração Pública, subsiste a discussão relacionada à inconstitucionalidade dos contratos de gestão celebrados entre aqueles, onde há uma evidente desarmonia e conflito entre os princípios constitucionais da eficiência e impessoalidade.

Os serviços quando de caráter público, de titularidade do Estado, devem ser prestados em conformidade com o regime jurídico de Direito Público. Logo, consigna-se a presença, não apenas no processo de transferência, como também na execução da atividade, do regime jurídico administrativo, amparado pelos princípios basilares da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, princípios centrais, dos quais derivam todos os demais princípios e normas do Direito Administrativo.⁶⁶

Percebe-se, pois, que ao mesmo tempo em que a discricionariedade é acolhida como critério para a Administração selecionar o parceiro privado deixando de realizar um procedimento isonômico que não faça distinção entre os administrados interessados em contratar, estes, por sua vez, da mesma forma, não adotam o processo licitatório na sua atividade meio para a prestação do serviço público, apresentando como justificativa o aumento da autonomia e eficiência. Por consequência, surge um embate entre o princípio da eficiência e os princípios da isonomia e impessoalidade, estes últimos, na casuística suscitada, representados pela construção doutrinária do princípio licitatório, que é substituído pela discricionariedade.

A despeito da omissão de dispositivos na Lei que regulamenta os contratos de gestão, na disciplina de critérios sobre os quais as OSs devem se orientar para a utilização dos aportes financeiros do Poder Público, é imperioso o debate sobre a (in)constitucionalidade do uso de recursos públicos de forma discricionária na execução

⁶⁶ Art. 37, caput, CF 1988.

dos serviços públicos transferidos pelo Estado, tendo em vista que esses recursos não perdem a sua natureza pública, devendo, portanto, estar submetidos aos princípios administrativos supramencionados. Nessa linha Celso Antônio Bandeira de Mello⁶⁷ comenta:

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.”

De toda forma, fica patente a relevância dos contratos de gestão como importante instrumento de contratualização com o Poder Público utilizados com o fim de alcançar a eficiência administrativa com entidades da Administração Indireta ou organizações sociais. Contudo, é fundamental que sejam criados meios capazes para que ocorra um efetivo acompanhamento e avaliação da correta execução dos contratos e que estes, por fim, não se dissociem dos princípios constitucionais, sobretudo, dos ligados ao regime jurídico administrativo.

Inevitavelmente, direcionamo-nos à observação de que a reconstrução da máquina do Estado, proposta e iniciada com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, na década de 90, não se esgotou ou concluiu o seu desiderato ao longo de pouco mais de 20 anos.

Diferentemente, entre iniciativas e ações propositivas para que o ente estatal não apenas garantisse a propriedade e os contratos, ou que de maneira desconforme, não abraçasse e se encarregasse de prover e executar diretamente todos os serviços e utilidades públicas, mas que, para muito além dos anseios e expectativas de grupos econômicos, exercesse o seu papel complementar ao mercado na coordenação e oportuna regulação da economia, chega-se a conclusão que esse processo ainda em andamento, deve permanecer e se fortalecer na agenda governamental com isonomia e independência suprapartidária.

⁶⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 25ª edição, São Paulo: Malheiros, 2008, p. 943.

O esgotamento da gestão decorrente de procedimentos anacrônicos da administração burocrática que não atendem a concretização da eficiência e efetividade para a consolidação do trinômio qualidade, aumento do alcance e minoração dos custos dispensados à execução dos serviços públicos, tal quais as exigências impostas por uma política econômica global, impõe a inadiável reengenharia do Estado, de modo a reinventar e aperfeiçoar a sua estrutura para que possa sobreviver, garantir a sua institucionalidade e prover um desenvolvimento sustentável para o país.

5 A EFETIVAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

5.1 A IMPLANTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL EM OUTROS PAÍSES: BREVE RELATO.

A partir dos anos 1980 verifica-se um movimento em muitos países voltado para a reforma do setor público visando a redução do tamanho do Estado e a modernização da sua administração que mostrava-se exaurida e incompatível, ao passo que o seu aparelhamento e as suas ações fundadas na burocracia clássica, tornavam-se inadequadas ao contexto econômico e social contemporâneos.

“Foi só a partir dos anos 80 que teve início, em países da OCDE, principalmente no Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e países escandinavos, a segunda grande reforma administrativa nos quadros do sistema capitalista: a Reforma Gerencial. Nos anos 90 essa reforma se estendeu para os Estados Unidos e para o Chile e o Brasil, e, mais recentemente, para o México. Constituiu-se, então, todo um quadro teórico e uma prática administrativa que visam modernizar o Estado e tornar sua administração pública mais eficiente e mais voltada para o cidadão cliente.”⁶⁸

Essa conjuntura foi marcada por teorias, ideias e tendências que juntas, contribuíram para a edificação de uma nova administração, referida como a “nova gestão pública” (*new public management*) em vários Estados nacionais. O *managerialism* e o *consumerism* como principais correntes, seguidos pelo *public service orientation (PSO)*

⁶⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, A reforma gerencial do Estado de 1995, Revista de Administração Pública, 34(4), julho, 2000: 55-72, p. 10.

foram as teorias que, por sua importância, desenvolveram-se e ditaram as diretrizes da reforma administrativa pelo mundo.

De comum, tinham em suas ideias vanguardistas, fundamentos contrários aos princípios weberianos, principalmente, aos mais disfuncionais. Ademais, as três correntes, em que pese distintas, não foram auto-excludentes, diversamente, se comunicaram e intercambiaram premissas e métodos, tornando-se uma sequência evolutiva, ao passo que iam incorporando características tidas como positivas.

O *managerialism* ou gerencialismo puro teve como concepção central, o aumento da produtividade e a redução dos custos. A Primeira-Ministra inglesa, Margaret Thatcher⁶⁹ conduziu uma gestão que traduziu na íntegra essa teoria, com privatizações de empresas nacionalizadas no pós-guerra, desregulamentação, devolução de atividades à iniciativa privada ou à comunidade (*rolling back the State*) e tentativa contínua de diminuição dos gastos públicos.

Esse modelo, narra a literatura, teve inúmeros avanços, dos quais, destacou-se com mais relevância, a abordagem financeira que trouxe maior percepção e responsabilidade fiscal com os custos das políticas públicas para a burocracia inglesa, como também, para os demais governos que iniciaram as suas reformas na máquina pública.

Ao passar dos anos, a discussão referente a reforma ia se tornando complexa e agregando questões que demandavam intervenções e soluções mais sofisticadas. A teoria subsequente trazia críticas ao modelo anterior, não com o propósito de retrocesso a burocracia weberiana ou ao modelo “*whitehall*” como era conhecido na Grã-Bretanha e ainda ao “*progressive public administration*”, nos Estados Unidos. Sua intenção era corrigir as falhas do *managerialism* e a inserção de novas perspectivas, como o conceito de qualidade no serviço público em meio as posições contrárias ao caráter exclusivo de mensuração da eficiência em detrimento da efetividade.

Além, o *consumerism* inaugurou também, uma ação destinada a constituição de serviços públicos voltados para o atendimento dos anseios do cliente consumidor,

⁶⁹ Margaret Hilda Thatcher, Primeira-Ministra do Reino Unido de 1979 a 1990 e Líder da Oposição entre 1975 e 1979.

revelando dessa forma, a ótica pública do tipo gerencial na administração estatal, sem negar ou sobrepor os conceitos empresariais já sedimentados.

O *public service orientation (PSO)*, tão quanto as anteriores, buscou a evolução das ideias, destacando-se, todavia, pela sua abordagem política, manejando temas republicanos e democráticos, relacionando-os a ideia de transparência, *accountability*, equidade e justiça.

Essa corrente explorou a problemática da descentralização, da qual se utilizou para formular a maioria dos seus entendimentos. Contudo, além de fazer forte crítica nesse sentido a abordagem feita pelo governo inglês, distinguiu-se das teorias precedidas, pela utilização do conceito de cidadão com o valor da coletividade composta de direitos e deveres, diferentemente do termo consumidor ou cliente que tinha o enfoque na individualidade da tradição liberal que dava maior relevo ao mercado do que à coisa pública.

A partir desse arcabouço teórico criado, desenvolvido e testado em variados governos para substituir a administração burocrática, foi-se formatando um ambiente voltado para o aperfeiçoamento e consolidação dos métodos gerenciais para a estrutura estatal.

Através de técnicas retiradas da iniciativa privada, o setor público de alguns países anglo-saxões, em especial a Grã-Bretanha, Austrália, Nova Zelândia, seguido pelos Estados Unidos introduziu em sua esfera, a cultura do *management*, com ações voltadas para a reengenharia do governo, para o empreendedorismo, para a administração da qualidade total e para a gestão por resultados, convergindo os seus objetivos para a busca do aprimoramento da máquina do Estado, visando por fim, o aumento da eficiência, a redução dos custos e eliminação do fisiologismo e corrupção.

A redefinição do papel do Estado na economia, direcionado para uma retração nas intervenções no mercado, concomitantemente com a redução de gastos públicos na área social, decorrente da crise econômica global a partir do pós-guerra e do correlato esgotamento do modelo do Estado do Bem-estar (*Welfare State*), foram as primeiras ações de adequação das estruturas políticas dirigentes à nova realidade vigente que, associado a introdução das premissas gerenciais na atividade pública, desencadearam a substituição do modelo burocrático clássico nos países precursores das reformas.

“A crise do Estado afetou diretamente a organização das burocracias públicas. Por outro lado, os governos tinham menos recursos e mais déficits. O corte de custos virou prioridade. No que tange à administração pública, isso produziu dois efeitos. Primeiro, a redução dos gastos com pessoal, que era vista como uma saída necessária – os discursos das administrações de Thatcher e Reagan representaram o ponto máximo dessa tendência. Segundo, a necessidade de aumentar a eficiência governamental, o que, para boa parte dos reformadores da década de 1980, implicava uma modificação profunda do modelo weberiano, classificado como lento e excessivamente apegado a normas. Em suma, considerava-se o antigo modelo ineficiente.”⁷⁰

A crise do Estado foi desencadeada basicamente pela ingovernabilidade das circunstâncias geradas, provenientes da conjugação de fatores econômicos, fiscais e da globalização e em virtude da dimensão alcançada, passava a exigir uma imediata readequação do seu aparato, o que afetaria diretamente a organização das novas burocracias que estariam por vir.

O final do século XX foi acompanhado por um grande consenso referente ao entendimento de que o tamanho da estrutura estatal precisaria diminuir ao mesmo tempo que se tornava evidente, a necessidade do aumento da eficiência governamental para a consequente ampliação do alcance e qualidade dos serviços.

“O que chama a atenção é que o movimento favorável à redução do Estado tornou-se virtualmente universal, por maiores que sejam alguns deles. Estados que têm grandes aparelhos de administração pública, como a Suécia, deram início a reformas praticamente ao mesmo tempo que Estados nos quais o setor governamental é muito menor, como o Reino Unido. Da Coreia ao Brasil, de Portugal à Nova Zelândia, a reforma do setor governamental tornou-se um fenômeno verdadeiramente universal. Em todo o mundo, os cidadãos e seus representantes eleitos parecem simplesmente ter chegado à conclusão de que o governo de seu país, seja qual for o seu tamanho relativo, é grande demais e precisa ser reduzido, de que a administração pública é muito cara e deve ser modificada para oferecer maior eficiência e maior eficácia. É provável que a história registre este como o primeiro efeito verdadeiro da era da informação: intelectuais e funcionários do Estado servindo-se uns das ideias dos outros para difundir a necessidade de reduzir as dimensões da administração pública.”⁷¹

Apesar da multiplicidade de estratégias ter acompanhado o grande número de governos que empreenderam reformas gerenciais, duas delas em especial, tornaram-se parâmetros entre as demais. A Grã-Bretanha e a Nova Zelândia defenderam uma

⁷⁰ABRUCIO, Fernando Luiz, Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente, p. 168. Reforma do Estado e administração pública gerencial, 7ª edição, Ed. FGV.

⁷¹ KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público, p. 74, Reforma do Estado e administração pública gerencial, 7ª edição, Ed. FGV.

mudança radical e rápida, baseada em contratos por desempenho individual e pela ampla desestatização.

O modelo australiano por sua vez, orientou-se para uma mudança gradual e contínua, baseada em avaliações mais amplas do desempenho de cada agência. Em todos os casos, ficou constatado ao longo das respectivas implementações, a tendência para uma administração por desempenho e para a transferência de atividades que não eram exclusivas do Estado para outros setores mediante, privatizações, terceirizações e parcerias público-privadas.

Embora com diferentes perspectivas, a maioria das reformas concentraram os seus esforços na administração por desempenho como critério a ser instituído no processo das atividades meio e fim da gestão pública.

Através de contratos prévios, passava-se a pactuar metas e objetivos que permitiriam a otimização dos recursos e produziram a performance esperada. Não só os resultados começaram a ser avaliados, como também a execução na produção dos mesmos. A partir de então, foi metodologicamente possível, por meio da leitura dos dados mensurados, aperfeiçoar, manter ou corrigir ações para o aprimoramento do serviço a ser ofertado.

Donald F. Kettl⁷² faz algumas considerações oportunas referente ao tema:

“Praticamente todas as nações que percorrem o caminho da reforma do setor público descobriram que o movimento modificou radicalmente a democracia. As premissas básicas do movimento são muito simples e, pode-se dizer, relativamente convencionais: funcionários públicos eleitos, atuando no interesse dos eleitores, propõem políticas públicas e delegam aos administradores a implementação dessas políticas. A delegação é hoje maior do que no passado; assegura-se a accountability dos administradores aferindo o seu desempenho. As avaliações de desempenho servem de instrumento para que as autoridades eleitas supervisionem a eficiência das ações dos administradores.”

“[...] a administração baseada no desempenho traz melhores resultados para o administrador quando é incorporado o mais integralmente possível ao núcleo de outras grandes decisões de governo, principalmente às decisões sobre orçamento.

A administração baseada no desempenho pode ajudar todas as pessoas envolvidas no processo a pensar mais estrategicamente. Pode ajudar os administradores públicos a se concentrarem no melhor modo de fazer seu

⁷² KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público, pp. 104, 107 e 109, Reforma do Estado e administração pública gerencial, 7ª edição, Ed. FGV.

trabalho e de explicarem aos governantes o que estão tentando fazer para traduzir em resultados os objetivos da legislatura. Pode ajudar os governantes a ponderar os muitos pedidos que disputam recursos, sempre escassos, e a alocá-los aos projetos em que podem gerar os melhores resultados. E, ainda mais importante, pode ajudar os cidadãos a entender melhor o que lhes é oferecido em troca dos impostos que pagam.”

“A mensuração e avaliação de desempenho é essencial para que se discuta qualquer desses aspectos. Ela é importante porque ajuda a elucidar os resultados do governo. A administração por desempenho contribui para garantir que o Estado atente para o interesse público, seja qual for a definição a que cheguem os frequentemente tumultuados debates sobre o Estado e seus resultados. ”

O processo de inserção da técnica gerencial na burocracia pública logo identificou a urgência de acabar com a disfuncionalidade da autorreferência burocrática, na qual, se mobilizava equivocadamente os meios para o próprio aparato estatal e este, tornava-se mais importante do que o fim público. Outra mudança de paradigma trazida pelos reformistas foi a adoção de um viés de compreensão, onde o cidadão deveria ser visto como consumidor, na medida que, era o destinatário do serviço público prestado.

Toda essa agenda reformista trabalhada, se contrapôs as variadas anomalias presentes na burocracia que estava sendo reformulada e que impedia a modernização das máquinas governamentais por inviabilizar a prestação de um serviço eficiente e com mais efetividade.

Em meio a tantas disfuncionalidades, a inflexibilidade administrativa era uma característica tida como prioridade entre os governos para incluí-la no pacote de mudanças, que embora se materializavam com tratamentos diversos, confluíam de um modo geral para a adoção de ações essenciais e congêneres.

Donald F. Kettl elenca alguns argumentos que justificavam o movimento reformista nos governos de modo a contraditar a antiga estrutura a partir de um novo conceito denominado de *managerialism*⁷³:

“[...] a estrutura de governo existente já não atende às necessidades dos governos. De modo especial, foi a tradicional hierarquia burocrática, com seus procedimentos baseados em regras e a rigidez que estas regras geram, que passou a ser vista como superada e inútil. Os cidadãos reclamavam da burocracia estatal autoritária que não funcionava; da inflexibilidade que ninguém conseguia alterar; dos programas e organizações que se superpunham e impossibilitavam a coordenação; dos organismos públicos, que pareciam mais interessados em promover seus próprios negócios do que em servir aos

⁷³ KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público, pp. 77-79, Reforma do Estado e administração pública gerencial, 7ª edição, Ed. FGV.

cidadãos. Mesmo as teorias mais bem-estruturadas e desenvolvidas de autoridade e hierarquia que serviram de pedra de toque para os governos modernos por bem mais de um século foram sumariamente arrasadas pelos reformadores. O plano era substituir a autoridade e a rigidez pela flexibilidade; a atenção à estrutura, pela melhoria do processo. Mais do que tudo, porém, os reformadores basearam sua revolução na erosão da teoria da hierarquia burocrática baseada na autoridade que por tanto tempo havia dominado a gestão pública.”

“Em alguns países, particularmente na Austrália e na Suécia, os reformadores do Estado pregaram a necessidade de “deixar o gerente gerenciar”. A filosofia subjacente, neste caso, garantia que os administradores públicos profissionais sabiam exatamente o que fazer, mas que havia regras, procedimentos e estruturas que os impediam. [...] Deixem o gerente gerenciar e avaliem com atenção os resultados, diziam os reformadores, e a flexibilidade poderá substituir a rigidez.”

“Em nações como a Nova Zelândia e o Reino Unido, as autoridades administrativas optaram pela filosofia do “faça o administrador administrar”. Nesse caso, não bastaria “deixar” o administrador administrar; muitos órgãos e agências estatais são monopólios e, afastados da competição de mercado, não haveria estímulo algum para que os administradores procurassem administrar melhor. O único modo de garantir que ocorram de fato melhoras no desempenho da administração pública seria alterar os incentivos dados aos administradores e expô-los às forças do mercado.”

“No Reino Unido, por exemplo, o governo Thatcher desencadeou uma reforma batizada de “Próximos Passos”. As autoridades da administração nacional definiriam as políticas gerais, mas dois terços dos serviços públicos deveriam ser realocados em agências. As agências seriam regidas por contratos, nos quais se especificaria o que lhes cabia fazer e os padrões pelos quais seu desempenho seria avaliado. Os acordos sobre desempenho e metas a serem alcançadas serviram de base para uma mudança radical no sistema Whitehall. Cada agência passou a poder se concentrar muito mais diretamente na melhoria do serviço que devia prestar a usuários ou consumidores. O governo Major desde então tem procurado privatizar o maior número possível dessas “agências Próximos Passos”.

Dentro desse processo de transformações e reformas, alguns países promoveram mudanças mais drásticas na administração pública em comparação a outros, incorporando as premissas de mercado com profunda fidedignidade. A Nova Zelândia por exemplo, começou a recrutar os seus funcionários mais graduados através de contratos de desempenho que definiam desde a remuneração até a permanência no cargo de acordo com as respostas dadas as metas estabelecidas através da performance avaliada.

O Reino Unido também se decidiu por uma agressiva privatização das empresas públicas. Tanto a Nova Zelândia que, de todos os países inseridos nesse contexto de reforma, foi um dos que mais desestatizou empresas e submeteu a sua administração as

regras de mercado, quanto o Reino Unido, terceirizaram inúmeras das atividades que eram controladas pelo Estado e passaram a substituir o controle da produção pela aferição dos resultados das atividades estatais remanescentes.

5.2 A EFETIVAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL NO BRASIL

A ausência de eficiência para atender as novas demandas da sociedade associado ao exaurimento do modelo burocrático de administração condicionaram a redefinição do papel do Estado no mundo globalizado. Luiz Carlos Bresser Pereira⁷⁴, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 apresenta as premissas da gestão pós-burocrática a ser implantada no Brasil:

“A Administração Pública Gerencial - 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, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então, essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. ”

Basicamente temos na administração pública gerencial, ou na “nova gestão pública” (*new public management*) como também é chamada, a busca pela eficiência e qualidade na prestação do serviço público a ser executado pelo menor custo possível. Para isto, no entanto, o paradigma burocrático que em seu tempo e em certa medida teve a sua relevante importância para a profissionalização da gestão pública como foi observado anteriormente, não se apresenta apto para tal desiderato.

⁷⁴ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995, pp. 15-16.

A partir da Emenda Constitucional nº 19/98⁷⁵, a eficiência tornou-se princípio expresso no texto da Constituição. Fernanda Marinela⁷⁶ discorre sobre os resultados práticos da inserção deste princípio na Carta de 1988 da seguinte forma:

“A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, economicidade, com a conseqüente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, aqui, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum.”

Logo, medidas devem ser introduzidas na administração pública para que os poucos recursos disponíveis sejam otimizados, afim de que, as necessidades que são ilimitadas, aqui representadas pelos serviços públicos demandados, possam ser atendidas e estes, materializados com a devida efetividade.

Celso Antônio Bandeira de Mello⁷⁷, encontra o fundamento do princípio da eficiência em um postulado superior, há muito tempo trabalhado no Direito italiano, que é o princípio da “boa administração”, o qual resulta no desenvolvimento de uma atividade administrativa da maneira mais congruente, oportuna e adequada aos fins a serem alcançados, em razão da escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, considerados como os mais idôneos para tanto.

A eficiência deve ser analisada em uma perspectiva mais ampla possível, abrangendo a racionalização da máquina pública não só pela ótica da prestação dos serviços, como também pela coerente utilização dos recursos disponíveis e apropriada aplicação dos servidores em suas atividades.

Ao dar destaque aos recursos de forma recorrente, convenientemente concatenado ao tema proposto, percebe-se que há um grande embate entre aqueles e as inúmeras necessidades, criando condições favoráveis para o surgimento de um conflito entre o ponto de vista fiscal e a abordagem gerencial, onde o primeiro persegue

⁷⁵ Neste sentido, a Emenda Constitucional n. 19, de 04.06.98 eleva à condição de princípio constitucional a eficiência, que passa a fazer parte do caput do art. 37 como um dos princípios que regem a Administração Pública brasileira. Isto ocorre fundamentalmente na medida que tal Emenda conforma as diretrizes governamentais de implementação do modelo gerencial na Administração Pública, assim como perfaz a "Reforma Administrativa" propriamente dita da Constituição de 88.

⁷⁶ MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 7ª ed. Niterói: Editora Impetus, 2013, p. 44.

⁷⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 126.

como meta, o distanciamento do aumento dos custos e a segunda por sua vez, a expansão da eficiência e da efetividade.

Desse modo, a lógica fiscal se ocupa da atenção com o quanto se gasta nos serviços públicos, enquanto o nexos gerencial pretende tornar mais produtiva a ação da burocracia, o que provoca a aplicação de um extenso leque de premissas e métodos gerenciais, cujo retorno, sobretudo o financeiro, apenas se materializará, tornando-se perceptível, no médio e longo prazo.

Isto posto, a autonomia gerencial é limitada e comprometida pelo controle excessivo dos gastos públicos sem muita das vezes, o prévio compartilhamento de informações, planos e metas entre os ministérios, secretarias e agências para a devida adequação fiscal-gerencial, intersetorial.

Em que pese cada área ou setor da Administração Pública ter os seus objetivos específicos e estes, eventualmente se apresentem de forma contraposta uns com os outros, são, entretanto, partes de um todo e estão subordinados a um propósito geral e maior que bem se define pelo trinômio: excelência na prestação do serviço público com um maior alcance e menor custo possível. Para tanto, torna-se primordial, iniciativas para a promoção de soluções integradas, visando que as mais variadas áreas se comuniquem e se compatibilizem entre si.

Com a incorporação do princípio da eficiência, admitiu-se expressamente no ordenamento jurídico que os serviços públicos devem ser aperfeiçoados, de forma a garantir melhor gestão e execução dos mesmos, com a finalidade de se obter resultados qualitativos e quantitativos melhores. Para Luiz Carlos Bresser Pereira⁷⁸, a concepção gerencial dada à burocracia pública constitui um avanço e um rompimento parcial com a administração burocrática. Não havendo por isso, uma negação absoluta de todos os seus princípios.

Diferentemente, a administração pública gerencial é uma evolução da administração anterior, da qual conserva, com flexibilidade, alguns dos seus preceitos fundamentais, tais como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante

⁷⁸ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995, p.16.

de desempenho, o treinamento sistemático etc. A diferença principal que sobressai está na forma de controle, que deixa de basear-se rigorosamente nos processos para concentrar-se nos resultados.

Um aspecto relevante que distingue a administração gerencial da burocrática, está na diferença de compreensão destinada ao interesse público. Para a administração burocrática, o interesse público é frequentemente identificado com a afirmação do poder do Estado, onde os administradores terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos estatais para o atendimento das necessidades da própria burocracia, relegando o fim público, das políticas públicas, à um segundo plano. De maneira distinta, a administração gerencial associa o interesse público ao seu genuíno significado, posto que aduz que as atividades administrativas são desenvolvidas pelo governo para o benefício da coletividade como um todo.

A modernização do aparelho do Estado também está intrinsecamente ligada à uma gestão eficiente ancorada em proposições gerenciais baseadas no protagonismo dos servidores na colaboração para a construção de processos de trabalho, tal como em avaliações de desempenho e na redução progressiva de erros para otimização dos meios e consecução dos fins. Nesse cenário, a qualidade total surge como uma meta tangível, correlacionada com a eficiência e a efetividade a ser buscada pela estrutura estatal.

Não obstante a manifesta importância das avaliações de desempenho na atividade pública, inexistem indicadores objetivos ou índices estabelecidos e regulamentados de maneira uniforme para os diversos órgãos da Administração, tanto no âmbito interno (*intra corporis*), para serem aplicados e analisados pelos seus próprios quadros, como também no plano do controle social direto, de fora para dentro.

Outro fator que similarmente denota debilidade e atraso no serviço público é a deficiência, limitação ou até mesmo ausência de um sistema para difusão de informações que se capilarize nas diversas esferas e setores da administração que desenvolvam atividades da mesma natureza com o objetivo de compartilhamento estratégico de dados.

Algumas iniciativas, ainda que incipientes, vêm sugerindo a criação e introdução de mecanismos de avaliação de desempenho mediante o controle social de determinados serviços públicos. Destaca-se com a devida notoriedade, o projeto

vanguardista do professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes⁷⁹, que propõe o emprego de urnas eletrônicas da Justiça Eleitoral para a avaliação periódica pelos cidadãos de variados serviços prestados.

Em algumas das suas considerações, elenca que a legitimidade do parlamento para o exercício inerente ao seu poder, está condicionada a disponibilidade instrumental para conhecer, reproduzir e atuar em prol dos genuínos anseios do povo e que é dever constitucional do Congresso Nacional, o controle externo da administração pública conforme se verifica no art. 70 da Constituição Federal.

O mencionado autor reconhece que o momento atual exige do parlamento uma nova postura construtiva para aperfeiçoamento da democracia, a partir dos alicerces da legitimidade e da representatividade da cidadania. Dessa maneira, considera que a condição de cidadão é a mais autêntica e expressiva forma de participação democrática, pois é definida em lei e limitada por essa, além de representar os interesses do povo brasileiro e dos interesses nacionais, independentemente de fatores econômicos e políticos.

Continua a discorrer, apontando que a manifestação da vontade popular, por intermédio de urnas eletrônicas, tem se mostrado meio eficaz para a expressão da vontade e, por consequência, também será dos usuários do serviço público.

Por fim, assinala que no caso de concessões públicas a melhor forma de fiscalizar é dar voz a quem utiliza diretamente os serviços e que por derradeiro, a urna eletrônica deve ser instrumento de cidadania-participativa, valorizando a condição do cidadão-eleitor.

Essa análise de desempenho indicada, pode ter o seu alcance amplificado de acordo com o manejo considerado, podendo ser feita diretamente no Estado, na execução de alguns dos seus serviços e também, em relação a prestação de atividades não-exclusivas ou de caráter público, transferidas ao setor público não-estatal e à iniciativa privada através de concessões, permissões e terceirizações, utilizando-se de alguns instrumentos juntamente com a avaliação em comento, tais qual, o contrato de gestão, para estabelecimento de parâmetros contratuais, medição do desempenho e a

⁷⁹ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Projeto discutido em âmbito acadêmico, ainda em tratativas com entidades governamentais e que foi encaminhado por e-mail para ciência deste pesquisador.

correlata cobrança e responsabilização. Trata-se, pois, de um dispositivo de grande utilidade, totalmente conectado aos princípios preconizados pela “nova gestão pública”.

No projeto em questão, incorpora-se ao mecanismo eminentemente gerencial da avaliação de desempenho ou resultados, a participação cidadã do público destinatário do serviço a ser executado, que poderá com propriedade e legitimidade, subsidiar com a sua cooperação, a construção da avaliação de múltiplas atividades públicas, fortalecendo o instituto democrático do controle social.

A avaliação de desempenho teve o seu desenvolvimento durante a expansão da cultura do *management* com a inserção no setor público, na década de 1980, de premissas da iniciativa privada em alguns países anglo-saxões, tornando-se uma ferramenta, tal como a avaliação de resultados, que auxilia o gestor na leitura mais fidedigna dos processos administrativos e dos seus efeitos, possibilitando executar circunstanciais adequações, correções e aperfeiçoamentos quando necessário, para chegar aos fins pretendidos.

É por isso, uma ação coadjuvante na gestão e não o próprio fim da gestão. Seu objeto é o subsídio de informações para o desenvolvimento de um planejamento estratégico que possibilite a mais oportuna implementação de políticas públicas com uma racional destinação dos meios.

Ao mencionar as avaliações de desempenho e de resultado, assim como a participação do usuário nesse procedimento, é importante fazer referência às experiências de alguns países da OCDE, onde se destacou a reforma administrativa pós-burocrática. Assim, colabora Donald F. Kettl⁸⁰:

“O interesse pelo usuário dos serviços leva os administradores a se preocuparem em oferecer serviços, e não em gerir programas; em atender aos cidadãos e não às necessidades da burocracia. É o lado “funcionar melhor” do dilema “funcionar melhor/custar menos”. Na Austrália, as autoridades concentraram-se muito mais em oferecer “qualidade tal como o usuário a define”. As autoridades governamentais começaram avaliando a opinião dos cidadãos sobre seus contatos com os órgãos públicos: o tempo gasto, a acessibilidade, a confiabilidade, a rapidez dos resultados e o custo. De julho de 1991 a julho de 1992, por exemplo, 72% dos cidadãos pesquisados responderam que haviam sido “bem” e “muito bem” tratados nos contatos com órgãos públicos. A agência

⁸⁰ KETTL, Donald F. Reforma do Estado e administração pública gerencial, FGV Editora, 7ª edição, pp. 78, 84-85, 87, 89-92.

responsável pela arrecadação de impostos, por exemplo, estabeleceu metas a serem atingidas quanto à exatidão das informações fornecidas, ao tempo gasto para se obter uma resposta, à acessibilidade dos funcionários e à relevância da estrutura de apoio. Nos Estados Unidos, a administração Clinton empenhou-se em definir padrões de atendimento ao público para 214 órgãos do governo federal. ”

“O mecanismo-chave para dar à administração pública uma orientação “de mercado” é ver o beneficiário dos serviços públicos como freguês ou consumidor. Dada a grande dificuldade de se desenvolver sistemas sofisticados de avaliação de resultados, viu-se que o nível de satisfação do consumidor poderia servir, em alguns casos, como indicador substituto e útil para avaliar o desempenho do Estado (Beeton, 1987:89). ”

“Pode ajudar os administradores públicos a se concentrar no melhor modo de fazer seu trabalho e de explicar aos governantes o que estão tentando fazer para traduzir, em resultados, os objetivos da legislatura. Pode ajudar os governantes a analisar os muitos pedidos, que disputam recursos sempre escassos, e a alocar os recursos aos projetos que podem gerar os melhores resultados. E, ainda mais importante, pode ajudar os cidadãos a entender melhor o que lhes é oferecido em troca dos impostos que pagam. [...] É este o mecanismo que mantém em foco o mercado e os comportamentos de mercado e permite que os responsáveis pela elaboração das políticas públicas conheçam melhor o que recebem em troca do dinheiro que gastam. ”

“Em resumo, as avaliações de desempenho procuram determinar a eficiência com que uma agência de serviços públicos traduz, em termos de resultados, o investimento (em especial, dinheiro advindo de impostos e trabalho de funcionários) feito para que a agência pública exista; procuram determinar também quanto os resultados concorrem para que se alcancem as metas do programa. Pode-se dizer que o compromisso com a ideia de avaliar resultados é a base essencial do movimento global de reforma do setor público. ” “[...] Nesse sentido, a lógica da aferição de desempenho leva, inexoravelmente, à aferição dos resultados. ”

“A rigor, posto que a lógica fundamental das avaliações de desempenho é fazer com que se entenda melhor a conexão entre o investimento (inclusive o orçamento) e os resultados, pode-se prever que aquela informação reflua e venha a pesar na alocação dos recursos públicos. O conhecimento, nesse caso, seria muito útil às decisões sobre gastos marginais, item no qual muitos programas competem por pouco dinheiro (Beeton, 1987:89). ”

“As avaliações de desempenho, porém, podem ter muitas outras utilidades. Combinados com as simulações de planejamento estratégico que integram os primeiros passos da avaliação de desempenho, os critérios de desempenho ajudam os administradores públicos a descobrir o que podem fazer para melhorar os resultados. Essencial nesse processo não é apenas a aferição dos resultados, mas a possibilidade de se determinar quem é responsável por que etapas do desempenho. É um processo, pois, que ajuda a identificar pontos frágeis na cadeia de produção e sugere as intervenções a serem feitas para reforçá-los. Para tanto, é preciso haver um sistema avançado e sofisticado de avaliação de desempenho, cujo potencial de rendimento máximo ultrapasse em muito o mais avançado dos sistemas atualmente em uso. ”

“As avaliações de desempenho, portanto, precisam ocorrer em dois planos diferentes: no da produção, para poder modelar o comportamento dos

administradores e gestores; e no dos resultados, para que possam ser elaboradas políticas consistentes. Esses dois planos, é claro, são inter-relacionados. A avaliação de resultados pode ajudar os administradores a aprimorar suas estratégias; e a avaliação de produção pode oferecer a chave para a explicação de problemas que surjam nos resultados. Entretanto, seja qual for o sistema de administração, se estiver baseado no desempenho, terá de começar entendendo claramente que avaliações de resultado e avaliações de desempenho oferecem respostas diferentes para problemas diferentes; que envolvem de modos diferentes o administrador; e que estimulam de forma diferente o comportamento. ”

A adequação dos recursos humanos, no ambiente do *management* constitui-se em tarefa prioritária nesta conjuntura de mudanças, exigindo uma política que oriente desde a captação de novos servidores e o desenvolvimento contínuo de pessoal com capacitações permanentes, passando por um sistema remuneratório adequado que estimule o desempenho através da progressão funcional e por fim, a instituição de carreiras compatíveis com as reais necessidades do aparelho do Estado contemporâneo.

Da mesma forma, torna-se pertinente o recurso da motivação negativa. Para isto, é essencial o desenvolvimento de critérios objetivos preestabelecidos e apropriadamente instituídos para aferição do desempenho que se sobressaiam sobre a cultura corporativista, tal qual a mitigação da estabilidade dos servidores estatutários, possibilitando ante o exposto, a demissão nas hipóteses de falta grave ou por insuficiência de desempenho, através de um regular processo administrativo, onde seja garantido todos meios legais da ampla defesa e contraditório.

Para Luiz Carlos Bresser Pereira⁸¹, a motivação negativa, possibilitada por meio da demissão por insuficiência de desempenho, embora secundária em relação às motivações positivas, é de particular importância para levar o funcionário comum a valorizar o seu emprego.

Ainda para o autor anteriormente mencionado, a administração pública gerencial tem a sua estratégia voltada (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

⁸¹ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995, p. 40.

colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados.⁸²

Há uma forte mudança de paradigma no que diz respeito à figura do gestor público, onde se busca com essa nova abordagem, um agente que tenha o poder decisório expandido para que uma vez definido os objetivos a serem alcançados, possa ter liberdade para empreender uma linha de ação dentre tantas possíveis, analisando concretamente a mais adequada para alcançar as metas estabelecidas. Sua liberdade de ação, adstrita aos preceitos legais e princípios constitucionais ganha autonomia administrativa para otimização dos meios e execução das políticas públicas. Terá também, todavia, dilatada a sua responsabilidade para com os resultados produzidos, corroborando com a ideia da cobrança *a posteriori*.

Percebe-se claramente com esse modelo, uma flexibilização que viabiliza fluidez na administração pública, outrora enrijecida pelos processos demasiadamente hierarquizados e verticalizados do tratamento burocrático.

Egon Bockmann Moreira⁸³ faz uma análise apropriada em seu artigo “Crescimento econômico, discricionariedade e o princípio da deferência” ao fazer referência ao princípio da deferência na composição da autonomia do gestor público da seguinte forma:

“A toda evidência, não existe solução única para tais excessos no controle das decisões discricionárias. Mas há alguns caminhos que permitem atenuar tais usurpações de competência. Dentre eles, está o denominado *princípio da deferência*, ao estabelecer que decisões proferidas por autoridades detentoras de competência específica – sobretudo de ordem técnica – precisam ser respeitadas pelos demais órgãos e entidades estatais (em especial o Poder Judiciário, o Ministério Público e as Cortes de Contas) ”.

E prossegue:

“Lastreado nos princípios da separação dos poderes e da legalidade, o princípio da deferência não significa nem tolerância nem condescendência para com a ilegalidade. Mas impõe o devido respeito às decisões discricionárias proferidas por agentes administrativos aos quais foi atribuída essa competência privativa. Os órgãos de controle externo podem controlar o devido processo legal e a

⁸² Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995, p.16.

⁸³ MOREIRA, Egon Bockmann. Revista Direito do Estado, Crescimento econômico, discricionariedade e o princípio da deferência, ano 2016, nº 168.

consistência da motivação nas decisões discricionárias, mas não podem se imiscuir no núcleo duro daquela competência. Precisam respeitá-la e garantir aos administradores públicos a segurança jurídica de suas decisões. ”

No sentido proposto, os mecanismos de controle podem ser feitos através das avaliações de desempenho (próprias do setor público) de forma periódica, regulada por um maior ou menor lapso de tempo e ao término de cada ciclo com os resultados finais estipulados antecipadamente, onde a Administração validará toda ou em parte, a metodologia desenvolvida, determinando a correção ou redirecionamento de procedimentos quando for o caso.

A referência gerencial contemporânea, amparada na descentralização decisória e na confiança, exige formas flexíveis de gestão, descentralização de funções, estímulo ao empreendedorismo e ações em geral que fomentem iniciativas produtoras, se opondo desta maneira, ao formalismo típico da burocracia weberiana.

Segundo Luiz Carlos Bresser⁸⁴, uma visão realista da reconstrução do aparelho do Estado em bases gerenciais deve levar 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.

A inadiável superação dos modelos defasados de gestão pública e a imperiosa ruptura com o círculo vicioso do fisiologismo e clientelismo que transcende o tempo com métodos que se sofisticam, criam um ambiente favorável ao aperfeiçoamento da estrutura estatal, necessária a eliminação de entraves que inviabilizam o desenvolvimento do país.

Embora a administração burocrática tenha se estabelecido e desenvolvido, fomentando a profissionalização do serviço público, trazendo como uma de suas proposições, a meritocracia para o ingresso nas carreiras públicas através de rigorosos processos seletivos, remanesce ainda na Administração Pública, a presença de práticas que consistem no loteamento e ocupação de cargos sem o razoável preenchimento de requisitos técnicos, através do fisiologismo que, além de não contribuir com a qualidade

⁸⁴ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995, p. 17.

do serviço a ser executado, gera um verdadeiro desserviço público com a correlata ausência de isenção e imparcialidade do agente beneficiado pelo o ato.

Afinal, em razão da contrapartida devida e da natureza *ad nutum* da nomeação, não resta geralmente, outra opção, que não seja se submeter às diretrizes e orientações políticas que podem, como é de conhecimento público, se contrapor aos princípios constitucionais e regramentos infraconstitucionais. Por certo, é evidente que uma máquina não funciona bem ou de forma plena, ou ainda, tem a finalidade comprometida se em seus mecanismos e engrenagens há peças impróprias ou defeituosas.

Apesar da gratificação por ocupação de cargos em comissão (DAS) ter sido criada como mecanismo de motivação na carreira pública e para permitir a flexibilização no recrutamento de quadros fora da Administração, emerge a possibilidade, partindo do pressuposto de que o aperfeiçoamento dos métodos de gestão é contínuo e deve estar balizado pelos princípios constitucionais, da composição de normas e critérios que prestigiem o mérito, para a verificação de credenciais técnicas indispensáveis ao acesso e ocupação dos cargos em comissão não só para profissionais fora do serviço público, como também para servidores de carreira.

Desde a sua criação, há um entendimento controvertido entre o seu fim e as distorcidas repercussões da sua utilização. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado traz em seu texto alguns registros que deixam claro essa consideração⁸⁵:

“[...] a existência da gratificação por ocupação de cargos em comissão - DAS -, que geralmente é entendida como um grave desvio do modelo burocrático, na medida em que permite a contratação de pessoal externo ao serviço público, na verdade é um elemento positivo a dar alguma racionalidade ao sistema de remuneração e ao estabelecer um sistema de incentivo para os servidores mais competentes.”

“Na verdade, o sistema de DASs, ao flexibilizar a estrutura rígida e distorcida do sistema remuneratório brasileiro, é um passo na direção de uma administração pública gerencial. Os DASs são ocupados a partir de um verdadeiro mercado, no qual os ministros e dirigentes públicos que dispõem de DASs disputam entre si os melhores quadros do serviço federal. Desta forma se premiam os mais competentes.”

Esse seria o verdadeiro propósito da sua criação, qual seja, dar flexibilidade e celeridade ao processo de recrutamento e seleção de profissionais técnicos e

⁸⁵ Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995, pp. 36, 37.

qualificados fora da administração pública, além de estimular a eficiência, desempenho e progressão para os já servidores de carreira. Mas, é evidente que existem distorções relacionadas a nomeação de pessoas sem qualificação para os cargos de DASs, provenientes de dentro ou fora do serviço público.

Um exemplo midiático se evidencia e aqui se faz oportuno o seu registro, diante de tantos outros que ainda subsistem na administração pública brasileira. Através do loteamento de cargos, pelos partidos que compõe a base do governo, prática comumente sedimentada na estrutura política administrativa nacional, Mikael Tavares Medeiros, 19 anos, teve a sua carreira no serviço público iniciada em outubro de 2017, como coordenador da área de Recursos Logísticos no Ministério do Trabalho.

A nomeação foi assinada pelo então ministro do trabalho, Ronaldo Nogueira. Um pouco mais de dois meses depois, Mikael Tavares foi promovido pelo então secretário-executivo da pasta, Helton Yomura, para uma função sobremaneira mais estratégica e manifestamente incompatível com a sua (des)qualificação, tornando-se responsável pela execução orçamentária, financeira e patrimonial do Ministério do Trabalho, passando a ter por fim, a atribuição de autorizar pagamentos nesse ministério que totalizaram volumosos aportes de recursos financeiros, como pode ser observado nas transcrições do Diário Oficial da União para os respectivos atos:

Nº 197, sexta-feira, 13 de outubro de 2017/DOU, GABINETE DO MINISTRO, PORTARIAS DE 11 DE OUTUBRO DE 2017, O MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO, no uso da competência que lhe foi delegada nos termos do inciso II, art. 3º, do Decreto nº 8.821, de 26 de julho de 2016, publicado no Diário Oficial da União, Edição Extra, de 26 de julho de 2016, e tendo em vista o disposto no Decreto nº 8.894, de 3 de novembro de 2016, publicado no Diário Oficial da União de 4 de novembro de 2016, resolve:

Nº 1,116 - Exonerar ANTONIO DE PADUA BRITO VAZ, CPF nº ***.382.251-**, matrícula Siape nº 0162199, do cargo em comissão de Coordenador, da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, da Subsecretaria de Orçamento e Administração, da Secretaria-Executiva, código DAS 101.3, deste Ministério. Nº 1,117 - Nomear MIKAEL TAVARES MEDEIROS, CPF nº ***.151.711-**, para exercer o cargo em comissão de Coordenador, da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos, da Subsecretaria de Orçamento e Administração, da Secretaria-Executiva, código DAS 101.3, deste Ministério. RONALDO NOGUEIRA DE OLIVEIRA

Nº 248, quinta-feira, 28 de dezembro de 2017/DOU, PORTARIA Nº 888, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2017, O SECRETÁRIO EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO, no uso das atribuições que lhe foram delegadas pela Portaria nº. 208, de 23 de abril de 1999 e Decreto s nº de 06 de novembro de 2015, resolve:

Art. 1º Designar MIKAEL TAVARES MEDEIROS, CPF nº ***.151.711-**, para atuar como Gestor Financeiro, responsável pelos atos necessários à execução orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos consignados às Unidades Gestoras 380918 e 400045 - Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – CGRL. HELTON YOMURA

Decorre dessa observação que tão quanto a efetivação de medidas de natureza gerencial que independem de emendas constitucionais ou normas infraconstitucionais, não se pode olvidar do quão é imprescindível uma reforma do aparelho do Estado na dimensão institucional-legal para que atos administrativos tais como esses anteriormente descritos, dotados de legalidade, mas que, porém, deteriorados pela imoralidade, não subsistam na Administração Pública.

O patrimonialismo sob a forma do clientelismo ou do fisiologismo, continua a subsistir no país como bem foi exemplificado nos parágrafos precedentes. Sua extinção, contudo, não acontecerá apenas com críticas retóricas ou com a proposta de substituí-lo por uma burocracia profissional.

É essencial para tal, a consolidação da cultura administrativa pública gerencial, que vem se estabelecendo no Brasil de forma mais efetiva a partir da introdução do seu debate institucional na década de 90 e que a mesma permeie e tenha os seus efeitos repercutidos em todas as esferas da sociedade.

A modernização do aparelho do Estado exige, além das medidas já expostas, a adoção de dispositivos que possibilitem e fomentem a participação da sociedade em seus diversos seguimentos, nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Para isso, é crucial a transparência e acessibilidade às informações referentes ao funcionamento governamental, de modo a permitir o amplo controle social.

Desta maneira, estimula-se a prestação de serviços públicos com mais qualidade ao mesmo tempo que se incrementa os meios democraticamente apropriados de cobrança para eventuais correções e redirecionamento de condutas que não estejam atingindo a finalidade pretendida.

6 CONCLUSÃO

No decorrer do trabalho ficou demonstrado que os problemas estruturais que afetam a administração pública brasileira não são apenas administrativos ou de natureza técnica, para além disso, relacionam-se também, ao âmago político do Estado, que por sua vez tem suas raízes lá na colonização do Brasil. Apesar de causas distintas, ambas contribuem para o entrave no aprimoramento da máquina pública, motivo pelo qual a história revela que as iniciativas modernizantes devem promover não só o incremento da racionalidade administrativa, como também da racionalidade política da burocracia pública.

Fica patente, portanto, que ao tempo que se deve capitanear os métodos e premissas gerenciais originários da iniciativa privada para inserir na gestão pública, de modo a otimizar os meios, amplificar o alcance e reduzir os custos na prestação dos serviços públicos, deve-se similarmente, combater a remanescência das mazelas provenientes da cultura patrimonialista, que por ainda estar capilarizada em nossa sociedade, se opõem substancialmente a modernização estatal e a moralidade pública.

Nesse contexto, a eficiência e a efetividade da atividade pública a ser executada se tornam o objeto de todo aparato governamental que, por seu turno, deve estar orientado pelos valores gerados pela própria sociedade. Dessa forma, mostra-se claro, a essencialidade de se ter um aparelho estatal capaz de comunicar-se com o público de maneira desimpedida, estimulando a participação popular na formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas, prestigiando por conseguinte, o instrumento democrático do controle social em um cenário em que a propriedade do Estado deve ser de todos e para todos.

Por fim, no longo prazo, anseia-se que a reforma do aparelho do Estado, tecnicamente conduzida, associando os fundamentos gerenciais aos princípios constitucionais da Administração Pública e do Estado Democrático de Direito, se efetive e não permaneça apenas na retórica política como se fosse a “Aldeia Potemkin”, que por não corresponder a realidade fática, transformou-se em um fato notoriamente conhecido como um evento falacioso nos registros da história russa, quando o então governador Grigory Alechandrovich Potemkin erigiu aldeamentos portáteis falsos, construídos ao

longo das margens do rio Dnieper, na Criméia, para ludibriar uma comitiva composta por dignitários estrangeiros, embaixadores e pela imperatriz russa, Catarina II, levando os mesmos a acreditarem que uma situação artificialmente criada seria melhor do que a realidade.

Diferentemente do episódio russo, espera-se que o aperfeiçoamento da estrutura pública administrativa se converta em uma diretriz suprapartidária a ser perseguida e alcançada, adquirindo capacidade para se consolidar e atender as demandas que venham a surgir, tornando possível as mudanças indispensáveis para que se assegure a indução e a promoção do desenvolvimento social e econômico do país.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRUCIO, Fernando Luiz, **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**. Reforma do Estado e administração pública gerencial, 7ª edição, Ed. FGV.

BRASIL. **Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização. Brasília. 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 12/04/2018

BARROSO, Luís Roberto. **Agências Reguladoras**. Constituição, Transformações do Estado e Legitimidade Democrática, Revista Forense – Vol. 365.

BELTRÃO, Hélio, **Programa Nacional de Desburocratização**, 1981. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/11600/10538>. Acesso em 12/05/2018.

BRAGA, Suely Silva; **O Governo de Juscelino Kubitschek, 50 anos em 5: o Plano de Metas**; FGV, CPDOC; Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc>>. Acesso em: 13/05/2018.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim, **O Brasil não é para amadores: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho**, 2ª edição, Travessa Editores, 2004.

CHAUI, Marilena. **A universidade operacional**. Avaliação, Campinas, v. 4, n. 3, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Parcerias da Administração Pública: Concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas**, 4ª edição, São Paulo: Atlas, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Contratos de gestão. Contratualização do controle administrativo sobre administração indireta e sobre as organizações sociais**. São Paulo, Editora Atlas S. A. – 2010

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 28ª edição, São Paulo, Editora Atlas S. A. – 2015.

Falcão Martins, Humberto, Dissertação: **A modernização da administração pública brasileira no contexto do Estado**. 1995

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**, 5ª edição, 2012, Editora Globo.

FILHO, Paulo M. d'Avila; **O clientelismo e o exercício do poder no Brasil**; Disponível em: <http://base.d-p-h.info/pt/corpus_auteur/fiche-auteur-1640.html>. Acesso em: 14/05/2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque de, **Raízes do Brasil**, 27ª edição, São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 6ª ed. rev. e ampl. São Paulo, Dialética, 1999.

KETTL, Donald F. **A revolução global: reforma da administração do setor público**. Reforma do Estado e administração pública gerencial, 7ª edição, Ed. FGV.

LIMA, Sheyla Maria lemos. **O contrato de gestão e a conformação de modelos gerenciais para as organizações hospitalares públicas**, 1996.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**, Volume 1. 3ª edição, Editora Jus Podium, 2007.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7ª ed. Niterói: Editora Impetus, 2013.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **A nova regulação dos serviços públicos**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Salvador, n. 1, fev. de 2005.

MARTINS, Humberto Falcão. **A modernização da administração pública brasileira em contexto de Estado**. 1995. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/14870/a-reforma-administrativa-no-brasil--experiencia-anterior--situacao-atual-e-perspectivas---uma-apreciacao-geral/i/pt-br>>. Acesso em 10/05/2018

MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª edição, São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**. 32ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2015.

MODESTO, Paulo Eduardo Garrido. **Reforma Administrativa e Marco Legal das Organizações Sociais no Brasil**. In: Revista do Serviço Público/ Fundação Escola Nacional de Administração Pública, Brasília: ENAP, ano 48, número 2, mai.- ago. 1997.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Crescimento econômico, discricionariedade e o princípio da deferência**. Revista Direito do Estado, ano 2016, nº 168.

OLIVA, Rafael, **Accountability parlamentar no presidencialismo brasileiro: decifrando as agências reguladoras**, São Paulo, 2006

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. **A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945)**, 2009. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/his/v28n2/27.pdf>. Acesso em: 10/05/2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, **Da administração pública burocrática à gerencial**, Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril 1996, p. 7. Disponível em: <www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 11/05/2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, **O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Brasília**. 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser, **A “Reforma Gerencial do Estado de 1995”**. Revista de Administração Pública 34 (4), julho, 2000. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=91>. Acesso em: 12/05/2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil**. Revista de Sociologia e Política nº 28: 9-30jun. 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser and Spink, Peter. **Reforma do Estado e Administração pública gerencial**. 7ª Edição. FGV.

PINTO, Cláudia Maria Borges Costa. **O processo de privatização e desestatização do Estado brasileiro**, Jus Navigandi. Revista Brasileira de Economia, vol. 59, nº 2, Rio de Janeiro, abril/junho 2005.

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20ª edição, São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. 1999; Disponível em: <<https://aprender.ead.unb.br/mod/resource/view.php?id=1217>>. Acesso em 12/05/2018;

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil**, p. 11, Revista de Sociologia e Política nº 28: 9-30jun. 2007.