

**UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO**

FACULDADE DE DIREITO

Programa de Pós-Graduação em Direito Stricto Sensu – Mestrado Em Direito

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA GERENCIAL: DA  
(IN)EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA À (IN)EFICÁCIA DE DIREITOS**

**LEONE FRIZON**

**Passo Fundo**

**2019**

**UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO**

FACULDADE DE DIREITO

Programa de Pós-Graduação em Direito Stricto Sensu – Mestrado Em Direito

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA GERENCIAL: DA  
(IN)EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA À (IN)EFICÁCIA DE DIREITOS**

**LEONE FRIZON**

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

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Janaína Rigo Santin**

Passo Fundo

2019

**(ESTA FOLHA SERÁ SUBSTITUÍDA POR ATA DE APROVAÇÃO ORIGINAL  
COM ASSINATURAS)**

## AGRADECIMENTOS

*Ao Professor Doutor Líton Lanes Pilau Sobrinho, o meu agradecimento pelos aconselhamentos, serenidade e amizade.*

*A todos meus colegas de mestrado, pela construção mútua de conhecimento.*

*Em especial, a minha orientadora, Professora Doutora Janaína Rigo Santin, pelo apoio incondicional nos momentos de angústia e incertezas. Por abrandar as aflições e encorajar-me a continuar. Seus ensinamentos foram vitais.*

## DEDICATÓRIA

*Aos meus pais sem vocês nada seria possível;*

*A minha companheira Kamila Bock, por exercitar o dom da compreensão e paciência.*

*A minha irmã, Kelen, pelo apoio e auxílio incondicionais.*

## TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para os todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a Coordenação do Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* Mestrado em Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade desse estudo.

Passo Fundo – RS, .....de ..... de 2019.

Leone Frizon  
Mestrando

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CF	Constituição Federal
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
ONG'S	Organizações Não Governamentais
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

## SÚMARIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E MODELOS ADMINISTRATIVOS</b> .....	19
1.1 Historicidade: influência da política na administração pública .....	19
1.2 Das práticas patrimonialistas à administração burocrática .....	31
1.3 Teoria da burocracia e suas nuances .....	39
1.4 Transição da burocracia para a administração gerencial .....	51
<b>2. O BRASIL E AS REFORMAS DO APARELHO ADMINISTRATIVO ESTATAL</b> .....	67
2.1 A reforma administrativa de 1998 .....	67
2.2 A crise no serviço público e o terceiro setor .....	80
2.3 O princípio da eficiência na administração pública brasileira e o <i>accountability</i> .....	89
<b>3. O IMPACTO DO GERENCIALISMO NA IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS</b> .....	99
3.1 O papel do Estado da efetivação dos direitos sociais e o terceiro setor .....	99
3.2 A atuação dos órgãos judiciais no controle de decisões administrativas que impliquem em mitigação de direitos sociais .....	109
3.3 O modelo gerencial e seus reflexos na eficácia de direitos sociais .....	120
<b>CONCLUSÃO</b> .....	131
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	134

## RESUMO

Os debates acerca da administração pública brasileira sempre estiveram em pauta, pois tratam do cotidiano da sociedade. As reformas administrativas são sentidas por todos os cidadãos. A cada alternância de poder há uma alternância de ideias que redundam nas políticas adotadas pelo governo. O modelo de administração pública utilizado pelos governantes redundam, muitas vezes, em assuntos sensíveis que afetam o cidadão como um todo, como a oferta de bens e serviços públicos. Nesse contexto, o Brasil, ciclicamente sofre alternância do modelo de gestão pública. Historicamente o modelo burocrático é o que mais se fez presente no cerne da administração pública, e esse foi importante no rompimento das práticas patrimonialistas que assolavam o país. Porém, dado o avanço da tecnologia e o alto grau dos fluxos de informações, o modelo burocrático já não fazia frente aos anseios sociais, e, com isso, tornou a administração pública morosa e ineficiente. Atrelado ao movimento de agigantamento do Estado vivido nas últimas décadas, pode-se perceber que houve a assunção de um fardo maior do que o Estado poderia carregar. Na tentativa de reduzir a máquina pública e torná-la mais eficiente, sobreveio o modelo gerencial da administração pública, com propostas modernas de administração afeitas as grandes corporações privadas. Desse modo, inseriu-se a eficiência como um dos princípios do regime jurídico administrativo, concentrando na administração pública um núcleo estratégico de atividades, perpassando para outros setores o que não fazia parte desse núcleo. Surge então o setor público não estatal, ou terceiro setor, com o fim de prestar serviços públicos que não seriam de exclusividade estatal. Desse modo, o trabalho se pauta pela análise da efetividade do modelo gerencial da administração pública, no sentido de perquirir se ela atende aos anseios sociais e contribui com a eficácia dos direitos fundamentais sociais, de prestação positiva, ao mesmo tempo em que alcança a eficiência administrativa. Portanto, a pesquisa parte da análise geral do modelo gerencial de administração pública, assim como do princípio da eficiência administrativa e da busca na máxima eficácia de direitos fundamentais sociais.

**Palavras chave:** Administração pública gerencial; Eficácia de direitos fundamentais; Princípio da eficiência; Terceiro setor.

## RESUMEM

Los debates sobre la administración pública brasileña siempre estuvieron en pauta, pues tratan de lo cotidiano de la sociedad. Las reformas administrativas se perciben por todos los ciudadanos. A cada alternancia de poder hay una alternancia de ideas que redundan en las políticas adoptadas por el gobierno. El modelo de administración pública utilizado por los gobernantes redundante, muchas veces, en asuntos sensibles que afectan al ciudadano como un todo, como la oferta de bienes y servicios públicos. En ese contexto, Brasil, cíclicamente sufre alternancia del modelo de gestión pública. Históricamente el modelo burocrático es el que más se hizo presente en el corazón de la administración pública, y ese fue importante en el rompimiento de las prácticas patrimonialistas que asolaban el país. Sin embargo, dado el avance de la tecnología y el alto grado de los flujos de información, el modelo burocrático ya no hacía frente a los anhelos sociales, y, con ello, hizo que la administración pública morosa e ineficiente. Atrevido al movimiento de agigantamiento del Estado vivido en las últimas décadas, se puede percibir que hubo la asunción de una carga mayor de lo que el Estado podría cargar. En el intento de reducir la máquina pública y hacerla más eficiente, sobrevino el modelo gerencial de la administración pública, con propuestas modernas de administración afectadas a las grandes corporaciones privadas. De este modo, se inserta la eficiencia como uno de los principios del régimen jurídico administrativo, concentrando en la administración pública un núcleo estratégico de actividades, pasando a otros sectores lo que no formaría parte de ese núcleo. Entonces surge el sector público no estatal, o tercer sector, con el fin de prestar servicios públicos que no serían de exclusividad estatal. De este modo, el trabajo se pauta por el análisis de la efectividad del modelo gerencial de la administración pública, en el sentido de examinar si ella atiende a los anhelos sociales y contribuye con la eficacia de los derechos fundamentales sociales, de prestación positiva, al mismo tiempo que alcanza la eficiencia administrativa. Por lo tanto, la investigación parte del análisis general del modelo gerencial de administración pública, así como del principio de la eficiencia administrativa y de la búsqueda en la máxima eficacia de derechos fundamentales sociales.

**Palabras clave:** Administración pública gerencial; Eficacia de derechos fundamentales; Principio de la eficiencia; Tercer sector.

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas houve consideráveis mudanças no modelo de administração pública brasileira, principalmente no que tange às reformas administrativas, que transmutaram inúmeras vezes desde à época em que o Brasil era colônia de Portugal até os dias atuais. A administração pública brasileira perpassou por vários modelos de trato com a coisa pública, mas é possível citar três que mantiveram maior status de relevância: o modelo patrimonialista, seguido pelo modelo burocrático e atualmente o modelo gerencial.

Na era patrimonialista não havia separação entre o interesse público e o interesse privado. Tudo pertencia ao monarca. Logo, havia confusão patrimonial entre os bens particulares e os bens públicos, ou seja, a gestão da coisa pública era confundida com a gestão do capital privado do gestor ministerial. Na mesma época imperava o coronelismo, configurando uma forma de intimidação no qual as elites controlavam os meios de produção, a economia local e, principalmente, o poder político de determinada região. Onde a atuação administrativa pública era estritamente voltada para troca de cargos por votos, e a administração pública era pautada pelo fornecimento de prebendas<sup>1</sup> e sinecuras<sup>2</sup>.

Em 1929 eclode a grande depressão econômica e o Brasil precisou mudar sua matriz econômica. Assim, na década de 1930, começa a sofrer uma onda de industrialização com a intromissão do estado no setor produtivo, ou seja, práticas econômicas alinhavadas ao Estado do Bem Estar Social ou, como é reconhecido no Brasil, Estado Desenvolvimentista. Porém, importa ressaltar a crítica de Streck *et al*, para os países da América Latina se desenvolveram de forma peculiar, - devido as colonizações, aos períodos autoritários,

---

<sup>1</sup> Para WEBER, Prebenda é a remuneração do Estado para os particulares a seus serviços, sejam por cargos reais ou fictícios, em suas palavras “Nos casos da atribuição vitalícia de receitas de alguma forma materialmente fixadas ou da exploração essencialmente econômica de terras ou outras fontes de renda, como remuneração pelo cumprimento de deveres de cargo reais ou fictícios, a cuja garantia econômica estes bens são permanentemente destinados por parte do senhor, falaremos de "prebendas".” WEBER, Max. **A Economia e a Sociedade**. Fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Vol. 2, Editora Universidade de Brasília, Brasília – DF, 1999, p. 207.

<sup>2</sup> Para FULGENCIO, Sinecura – Cargo Público, Sinecura. Cargo Público Sinecurismo – Forma corrupta de governo que se apoia no nepotismo, ou seja, na concessão de empregos públicos desnecessários a indivíduos despreparados. FULGENCIO, Paulo C. **Glossário**. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2007, p. 106 e 605.

industrialização lenta. Desse modo, esses acontecimentos não permitiram a implementação do Estado do Bem-Estar Social. No sentido de que a intervenção estatal nos países periféricos deveria ser intervencionista, justamente para corrigir as desigualdades, sendo que na América Latina esse modelo não prosperou, ou seja, para o autor não houve o advento do Estado do Bem Estar Social no Brasil.<sup>3</sup> Streck *et al* continuam asseverando que “ao contrário, a tese intervencionista sempre esteve ligada ao patrimonialismo das elites herdeiras do colonialismo.”<sup>4</sup>

Por sua vez, em 1937, instaura-se a Terceira República ou Estado Novo capitaneado pelo Presidente Getúlio Vargas, que outorga a Constituição Federal de 1937 com previsão da criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público)<sup>5</sup>, que vem a ser criado em 1938.

Após a era Vargas o DASP perdeu sua força e não chegou a ser implementado de forma plena. Assim, em 1967, sobre a égide de um governo ditatorial, foi implementado o Decreto Lei 200/67<sup>6</sup>, que trouxe grandes inovações para romper as barreiras do sistema burocrático e possibilitar uma descentralização da administração direta, uma vez que havia uma excessiva centralização administrativa. Esse foi o primeiro contato da administração pública brasileira com o gerencialismo.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, e a transição do autoritarismo para a democracia, houve um pequeno retrocesso quanto ao gerencialismo pregado pelo Decreto Lei 200/67, uma vez que cargos públicos voltaram a ser ocupados por políticos. Ainda o decreto previa várias normas impondo limites formais para às despesas de pessoal, que até hoje não são respeitadas, como exemplo pode-se citar o artigo 94, incisos II, IX e X, do Decreto Lei 200/67. O objetivo da administração pública à época era o de recuperar a economia. Para tanto o Decreto propiciava o aumento da eficiência no setor produtivo das empresas públicas, e para tanto adotou a

---

<sup>3</sup> STRECK, Lênio L.; BOLZAN DE MORAIS, José L. **Ciência Política & Teoria do Estado**. 8ª ed. ver. e atual. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2014, p. 64.

<sup>4</sup> STRECK, Lênio L.; BOLZAN DE MORAIS, José L. **Ciência Política & Teoria do Estado**. p. 65.

<sup>5</sup>FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público)**. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos3745/PoliticaAdministracao/DASP>. Acesso em 05 setembro de 2017.

<sup>6</sup>BRASIL. **Decreto Lei 200/67**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decretolei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/Del0200.htm). Acessado em 05 de setembro de 2017.

descentralização na execução de atividades governamentais. Desse modo, criaram-se empresas estatais que deveriam atuar de forma similar as empresas privadas, propiciando a criação desenfreada de estatais sobre o manto da possibilidade de recuperação da economia.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 essa situação do “agigantamento da Administração Pública” aumentou, onde expressamente consignou, na redação original de em seu artigo 39, que a União, os Estados, os Municípios e Distrito Federal instituiriam regime jurídico único e planos de carreira para seus servidores civis da administração pública direta e das autarquias e fundações. A norma possibilitou tratar de forma igualitária todos os servidores, criou uma estabilidade rígida, com isso ignorou-se que a norma foi criada para proteger os Estado e não seus funcionários.<sup>7</sup>

Ainda a Constituição Federal embutida em espírito burocrático possibilitou que fossem criados e consolidados inúmeros privilégios. Fruto de um corporativismo, o mais grave privilégio foi a possibilidade de aposentadoria com proventos integrais, independentemente do tempo de contribuição, aposentadorias especiais e acúmulo de aposentadorias, o que impôs grave ônus fiscal para a sociedade. O segundo maior privilégio foi a possibilidade de tornar abruptamente mais de 400 mil funcionários celetistas, regime anteriormente vigente, em funcionários estatutários, detentores de estabilidade e aposentadoria integral.<sup>8</sup>

Para alterar este estado de coisas, e enxugar a máquina administrativa, em 1995 foi criado o PDRAE (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado), com o intuito de definir os objetivos e com o estabelecimento de diretrizes para a reforma da administração pública brasileira.<sup>9</sup> Os gestores da época justificaram a criação do PDRAE com a menção de que os governos pretéritos eram intervencionistas e adentravam na economia como produtores, fomentando um setor que não seria o fim precípua da atuação estatal. Essa intervenção

---

<sup>7</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>. Acessado em 19 de fev. de 2019. p. 09

<sup>8</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Acessado em 19 de fev. de 2019. p. 09

<sup>9</sup>BRASIL. **PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 01 de setembro de 2017.

acarretou diversas distorções que foram se alargando e criando manobras que se tornaram insustentáveis. Desse modo, o mercado começou a apresentar disfunções ante a interferência Estatal, e com isso gerando crise geral.

Em 1998 foi editada a Emenda Complementar n. 19, que foi o estopim para a reforma da administração pública brasileira. A edição da emenda trouxe consigo avanços com o intuito de romper os entraves burocráticos trazidos pela Constituição de 1988, extinguir o regime jurídico único e adequar a administração pública aos novos paradigmas da moderna administração. Desse modo foi incluso com a emenda complementar n. 19 o princípio da eficiência na administração estatal, e, a implementação dos postulados da administração pública gerencial, com práticas afeitas às modernas organizações privadas.

Logo, houve diversas críticas sobre a implementação da reforma gerencial. No tocante que essa traria os ideais liberais, e com isso as prestações sociais do Estado seriam extirpadas da gestão pública. Após a implementação da reforma gerencial, houve uma onda de fortalecimento do setor público não estatal, ou terceiro setor, passando esse a fornecer bens e serviços, fazendo as vezes do próprio Estado.

Diante desse contexto, o presente trabalho pauta-se na investigação e concentração no modelo gerencial da administração pública brasileira. No tocante a possibilidade de eficácia ou ineficácia dos direitos fundamentais, ante ao modelo adotado pela administração pública brasileira. O modelo administrativo de trato com a coisa pública tem estreita ligação com a eficiência administrativa e, do mesmo modo, com as políticas adotadas pelo governo. Sejam elas políticas organizacionais, prestacionais ou de maior ou menor intervenção do Estado na sociedade.

Desse modo, a problemática da pesquisa, que permeia o caso, está atrelada às nuances do modelo gerencial, e se esse possui ineficácia ou eficácia em utilização pela administração pública. Do mesmo modo, se há ligação do modelo utilizado pela administração pública com a vinculação da maior ou menor eficácia de direitos fundamentais sociais aos cidadãos.

A hipótese parte do pressuposto de que o Estado é o detentor e provedor dos direitos sociais para seus cidadãos. Assim, a Administração Pública utiliza-se de modelos que condicionam a atuação do gestor público, e que delimitam os contornos de legalidade para operacionalizar as atividades Estatais e a

organização do interesse de toda a coletividade.

Hodiernamente não se vislumbra a utilização de um modelo puro de gestão pública, ante ao fato da impossibilidade de suplantação de um modelo por outro. O que há é uma complementação entre dois modelos que são mais utilizados pela Administração Pública brasileira, são eles: o modelo burocrático, preconizado por Max Weber, e o modelo gerencial, com maior utilização hoje no cenário brasileiro, sem olvidar que tais modelos não são utilizados de forma hermética. Dado o contexto social e político histórico do Brasil, ainda é possível afirmar que há resquícios de práticas patrimonialistas e clientelistas, mesmo nos dias de hoje. Mas ainda há resquícios de patrimonialismo, como a questão do nepotismo (muitas vezes empregam parentes no terceiro setor para burlar a orientação antinepotismo) e do clientelismo.

A primeira hipótese parte do pressuposto de que o modelo gerencial provê de maneira mais eficaz os direitos sociais aos cidadãos, ante o fato de que alia práticas administrativas modernas, muitas vezes utilizadas pelas grandes corporações, com as práticas já consagradas pela administração pública.

A segunda hipótese parte do pressuposto de que, justamente pelo fato de o Estado transpassar sua obrigação, que é a de prover os direitos sociais aos cidadãos, para a iniciativa privada, faz com que os direitos sociais sejam mitigados, ante o fato de que a iniciativa privada visa lucro e não o bem público.

Alinhavada a essas hipóteses está a incumbência do poder judiciário, que possui o encargo de controlar e fiscalizar as decisões administrativas sobre questões atreladas a gestão da coisa pública. Pois, o gestor público opta por usar um modelo mais burocrático ou mais gerencial, e essa escolha pode redundar na maior ou menor prestação dos direitos sociais, promovendo assim a racionalidade de alocação de recursos em benefício do interesse público. Portanto, a escolha do gestor público poderá redundar na maior ou menor eficácia dos direitos sociais.

O trabalho segue a linha de pesquisa afeita aos elementos da jurisdição constitucional. Assim como do papel do Estado na persecução de políticas públicas, da prestação de serviços públicos, da intervenção estatal na economia, como regulador e prestador. Ainda, da compactuação do setor público com o setor privado, surgindo uma terceira vertente, o terceiro setor, com enfoque na eficácia dos direitos sociais.

Há uma estreita ligação de relevância e pertinência da linha de pesquisa com o tema proposto. Pelo fato de que o Estado é, de certo modo, o principal prestador de serviços públicos, que redundam na eficácia dos direitos fundamentais sociais. E, com isso, a atuação estatal, no tocante ao modelo administrativo escolhido para gerir a administração pública, possui ligação com a maior ou menor eficácia de tais direitos, podendo ser prestado em maior ou menor escala.

O objetivo geral do presente trabalho visa investigar qual o modelo administrativo a ser utilizado pela administração pública, que possa maximizar a eficácia dos direitos sociais, vinculado a maior ou menor prestação de serviços públicos.

Como objetivos específicos busca-se identificar os modelos de administração pública brasileira desenvolvidos e utilizados nas últimas décadas. Analisar o modelo patrimonialista, que imperou no Brasil colônia, com suas práticas se estendendo até a atualidade. Do mesmo modo, analisar o modelo burocrático da Administração Pública Brasileira, esse usado ao longo de décadas e que faz parte da administração pública. Examinar o modelo gerencial da Administração Pública Brasileira, mais utilizado hodiernamente, com práticas modernas de administração, compactuando a flexibilidade e eficiência. Sondar a participação do setor público não estatal na prestação de serviços públicos. Inferir sobre a eficácia dos direitos fundamentais sociais, através da prestação de serviços públicos pelo terceiro setor. Avaliar se o modelo gerencial possibilita uma prestação mais eficiente de serviços públicos e a consequente eficácia de dos direitos sociais.

Por isso, o primeiro capítulo discorre sobre os modelos de gestão pública que a administração pública brasileira utilizou nas últimas décadas. Com um panorama histórico sobre a influência política na administração pública do país, desde o Brasil colônia, e as nuances políticas e administrativas presentes no coronelismo e no patrimonialismo. Analisar o deslocamento do patrimonialismo para a administração burocrática, uma transição que nunca se concretizou efetivamente, com resquícios patrimonialistas ainda presentes. Perquiriu-se sobre a teoria da burocracia e suas nuances, passando pelas principais características da teoria burocrática cunhada por Max Weber. E, por fim, a transição da burocracia para o modelo gerencial, com a reforma implementada

com a Emenda Constitucional n. 19, que trouxe a eficiência como princípio da administração pública brasileira.

No segundo capítulo, busca-se perquirir as reformas do aparelho estatal, por meio da reforma administrativa da Emenda Constitucional n. 19. Assim como a crise implantada no serviço público, ante a escassez de recursos públicos e baixa eficiência administrativa. Por fim, discorre sobre o princípio da eficiência, como fim precípua da administração pública e o *accountability*, termo utilizado para possibilitar a responsabilidade ética na administração pública, e que remete à obrigação de transparência e prestação de contas dos membros da administração pública para com a sociedade, bem como uma efetiva responsabilização do gestor público ante aos desvios de condutas.

No terceiro e último capítulo, são analisados os impactos do modelo gerencial na implementação de direitos fundamentais sociais, percorrendo o papel do Estado na efetivação dos direitos sociais. Assim como o papel do setor público não estatal, ou terceiro setor, na implementação e prestação de serviços públicos. Do mesmo modo, a atuação dos órgãos judiciais no controle das decisões acerca da mitigação dos direitos sociais. E, por fim, se há efetiva implementação dos direitos sociais no modelo gerencial de administração pública.

O estudo proposto refere-se à pesquisa básica, que tem como base lógica operacional o método dedutivo e a abordagem qualitativa. Nesse sentido, na pesquisa serão usados referenciais bibliográficos de autores acerca do modelo gerencial da administração pública, com bases teóricas sólidas e com uso de bibliografia de estudiosos envolvidos no tema proposto.

Quanto ao método de procedimento, este será o monográfico. Como instrumento para a realização do processo investigatório, utiliza-se a técnica documental e a bibliográfica, com suporte em instrumentos normativos internacionais e legislações domésticas, principalmente a brasileira, e fontes bibliográficas, como livros de leitura corrente, publicações e periódicos. Ademais, livros de referência ou de consulta, informativa e remissiva, bases de dados, documentos já analisados de alguma forma, como relatórios de pesquisa, bem como as bases de dados governamentais e demais dados a serem consultados.

Entende-se que a administração pública brasileira passou por diversas nuances e transformações ao longo do último século. Assim, passando da era

patrimonialista para o modelo burocrático e posteriormente para um modelo gerencial, possibilitou-se uma adequação da administração pública para com a atualidade e com práticas administrativas mais modernas, alinhavadas com novas tecnologias e com a globalização na intenção de possibilitar uma maior integração econômica, social e política da sociedade. Desse modo, no primeiro capítulo será discorrido acerca dos modelos da administração pública e suas implicações administrativas.

# 1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E MODELOS ADMINISTRATIVOS

O capítulo possui o objetivo de analisar os três modelos administrativos que foram introduzidos da administração pública brasileira nas últimas décadas. Primeiramente será analisado o modelo patrimonialista como primeiro modelo de gestão pública praticado no Brasil. Posteriormente será analisado o modelo burocrático, cunhado pelo sociólogo alemão Max Weber. E, por fim, o modelo gerencial, que foi introduzido em 1995 com a reforma do aparelho administrativo do Estado.

## 1.1 Historicidade: influência da política na administração pública

As discussões sobre as práticas de corrupção política na esfera Estatal, vivenciadas no Brasil, hodiernamente, tomam quase todo o espaço dos meios de comunicação. Há um certo sincronismo entre o modelo de gestão utilizado pela administração pública e as práticas corruptivas e de uso do bem público como se privado fosse. O problema da corrupção não é novo, vem assolando o Brasil desde sua colonização pelo Império Ultramarino Português e “arrasta-se por séculos”.

No período colonial<sup>10</sup>, entre os séculos XVI e XIX, Moura discorre sobre os fatos de corrupção que aconteciam durante o período colonial brasileiro e eram noticiados ao Rei: “o assunto nunca deixou de ser denunciado e escrito. Na colônia, a corrupção de oficiais eleitos ou nomeados, distantes um oceano do rei, não desocupava os escrivães encarregados de registrar essas e outras matérias.”<sup>11</sup> Ainda, segundo Moura:

---

<sup>10</sup>O Brasil Colônia compreende o período entre a chegada dos portugueses, em 1500, e a independência do país, em 1822. De 1500 a 1530, a exploração do território, então chamado Terra de Santa Cruz, era limitada a expedições para coleta e transporte de pau-brasil, madeira nobre muito apreciada no continente europeu. Nesse período a costa foi também explorada por holandeses, ingleses e, principalmente, franceses. Apesar de não serem signatários do Tratado de Tordesilhas (acordo entre Portugal e Espanha que dividiu em 1494 as terras recém-descobertas), essas nações enviavam ao Brasil missões para extrair madeira. BRASIL. **Governo e Política**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2010/01/colonia>. Acesso em 22 de fev. 2018.

<sup>11</sup>MOURA, Denise. **Por que no Brasil também há corrupção?** Jornal UNESP, Janeiro/Fevereiro 2010 - Ano XXII - nº 252. Disponível em: <http://www.unesp.br/aci/jornal/252/opiniao.php>. Acesso em 28 fev. 2018.

Em 1530, Martim Afonso de Sousa chegou cheio de poderes militares e judiciais e os foi distribuindo entre 12 fidalgos portugueses, que depois nomearam tantos outros ouvidores, tabeliães, escrivães e oficiais de justiça. A partir daí e até hoje, poder e pessoa são vistos como uma coisa só e é isso que faz também no Brasil haver corrupção.<sup>12</sup>

Segundo Habib, a conduta de corrupção faz parte do cotidiano brasileiro desde a época do descobrimento. Quando os nativos auxiliavam os estrangeiros a contrabandear as riquezas que o Brasil fornecia para outros países. Desse modo, havia sonegação de tributos à Coroa Portuguesa e o contrabando de mercadorias desviadas para países diversos.<sup>13</sup> A prática era corriqueira, pelo fato da falta de fiscalização atrelada a vasta extensão territorial do Brasil.<sup>14</sup>

No período Imperial, 1822 a 1889, o Brasil estava imerso, de certa forma, em práticas retrógradas, escravocratas e com baixa ou nenhuma industrialização. Os maiores recursos na época advinham da exportação de cana de açúcar, tabaco e algodão. O Príncipe Regente Dom Pedro I, então nomeado, por seu pai D. João VI, para governar o Brasil, que posteriormente foi o proclamador da independência brasileira, assumiu em condições precárias, com insuficiência de recursos e com numerosas dívidas. O então Banco do Brasil, criado em 1808 pelo Imperador Dom João VI, entrou em dificuldades em 1821, quando o Rei, antes de partir para Portugal, retirou todo o ouro que estava depositado no banco.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup>MOURA, Denise. **Por que no Brasil também há corrupção?** Acesso em 28 fev. 2018.

<sup>13</sup>Para Fausto, o ocidente passou por uma série de transformações nas últimas décadas do século XVIII, o antigo regime das Monarquias absolutas, que imperavam na Europa, desde o século XVI, e que estavam ligadas a determinadas práticas e concepções, entrou em crise. Para Fausto, o sistema colonial entra em crise devido a diversos fatores, como: em 1776 com a independência das colônias da América do Norte, em 1789 com a Revolução Francesa que pôs fim ao antigo regime Francês, a revolução silenciosa, também conhecida como industrial, onde os ingleses em busca da ampliação de seus mercados e propõem o livre comércio. Ainda, segundo o autor nas relações da Inglaterra com a América espanhola e portuguesa “[...]abrem brechas cada vez maiores no sistema colonial, por meio de acordos comerciais, contrabando e aliança com os comerciantes locais.” O período colonial é afetado, também, pela tendência de abolir ou limitar as práticas escravocratas manifestadas pela Inglaterra e pela França, as maiores potências da época. FAUSTO, Boris. **História Do Brasil: História do Brasil cobre um período de mais de quinhentos anos, desde as raízes da colonização portuguesa até nossos dias.** São Paulo: Edusp, 1996, p. 106.

<sup>14</sup>HABIB, Sérgio. **Brasil: Quinhentos Anos de Corrupção: enfoque sócio-histórico-jurídico-penal.** Porto Alegre: Safe, 1994, p. 05.

<sup>15</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil: História do Brasil cobre um período de mais de quinhentos anos, desde as raízes da colonização portuguesa até nossos dias.** São Paulo: Edusp, 1996, p. 155.

Em 07 de setembro de 1822, Dom Pedro proferiu o chamado grito do Ipiranga, às margens do Riacho Ipiranga, formalizando a independência do Brasil.<sup>16</sup> Segundo Fausto em “[...] 19 de dezembro, com apenas 24 anos, o príncipe regente era coroado Imperador, recebendo o título de Dom Pedro I. O Brasil se tornava independente, com a manutenção da forma monárquica de governo.”<sup>17</sup> Mas, ainda, o novo país teria no trono um rei português.

Em 1824 é promulgada a primeira Constituição brasileira, perdurando com algumas modificações até o fim do Império. A constituição do Império definiu que o governo seria monárquico, hereditário e constitucional. Segundo Fausto “o império teria uma nobreza mas não uma aristocracia, ou seja, existiriam nobres por títulos concedidos pelo Imperador (barão, conde, duque, etc.) [...]”<sup>18</sup> Assim, os títulos concedidos pelo Imperador seriam hereditários, mas eliminou-se a possibilidade de uma “aristocracia de sangue”.<sup>19</sup>

Em 1831 Dom Pedro I começa a perder apoio político e é forçado a abdicar do trono, o que faz em 07 de abril de 1831. O período posterior a abdicação do trono por Dom Pedro I é chamado de regencial ante o fato de que a alternância do poder foi exercida por diversos políticos até que o Imperador atingisse a maioria em 1840, ante o fato de que quando Dom Pedro I abdicou do trono seu filho Pedro de Alcântara tinha apenas cinco anos de idade.<sup>20</sup>

O segundo reinado de 1840 a 1889, sob a regência de Dom Pedro II, possuiu períodos de regresso, onde todo o aparelho administrativo e judiciário voltaram para as mãos do governo central. Em cada capital de província havia um chefe de polícia nomeado pelo Ministro da Justiça, esses assumiram muitas funções, inclusive de processo criminal e julgamento.<sup>21</sup>

Em 1850 começam a ser tomadas medidas que visavam buscar o que se considerava modernidade na época.<sup>22</sup> A partir de 1870 o segundo reinado começa a entrar em crise pelo início do movimento republicano e pelos atritos do governo imperial com o Exército e a Igreja, ainda pelo problema da escravidão

---

<sup>16</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 134.

<sup>17</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 134.

<sup>18</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 149.

<sup>19</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 149.

<sup>20</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 157-158.

<sup>21</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 175-177.

<sup>22</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 197.

que provocou desgastes nas relações entre Estado e as bases sociais de apoio.<sup>23</sup>

Em 1889, com a proclamação da República houve alternância no poder entre os detentores do setor agrário, surgindo as práticas coronelistas e o prolongamento das práticas patrimonialistas exercidas no período colonial.<sup>24</sup> A Primeira República recebeu outras designações como: República Oligárquica, República dos “coronéis” e República “café com leite”<sup>25</sup>. Pois, para Fausto, mesmo com uma aparência liberal o país era comandado por poucas pessoas que ditavam o destino da República.<sup>26</sup>

Segundo Fausto a denominação “República dos Coronéis” refere-se aos coronéis da antiga Guarda Nacional, que eram na maioria proprietários rurais com base local de poder. Para o autor, “o coronelismo representou uma variante em relação sociopolítica mais geral -o clientelismo-, existente tanto no campo como na cidade.”<sup>27</sup> As características de desigualdade social, falta de direitos ao cidadão, inexistência ou poucos serviços públicos prestados por parte do Estado, afloraram a existência da figura dos coronéis. Conforme o autor “essas características vinham dos tempos da Colônia, mas a República criou condições para que os chefes políticos locais concentrassem maior soma de poder.”<sup>28</sup> Os coronéis desempenhavam importante papel no sistema oligárquico, mas dependiam de outras instâncias para manterem seus poderes locais.<sup>29</sup>

Entretanto, conforme Buarque de Holanda, o Estado não deve ser uma expansão do modelo familiar, nem mesmo a dilatação de anseios de certos grupos ou de particularidades pessoais.<sup>30</sup> É no Estado que o indivíduo transcende o círculo familiar e se torna eleitor, cidadão, contribuinte, sujeito de

---

<sup>23</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 217.

<sup>24</sup>O período começa com a Proclamação da República, liderada pelo Marechal Deodoro da Fonseca em 1889. Em 1891, é promulgada a primeira constituição da era republicana. Também conhecido como República das Oligarquias, o período foi marcado por governos ligados ao setor agrário, que se mantinham no poder de forma alternada: a “política do café com leite”. A quebra dessa troca de governo provocou a Revolução de 1930 e marcou o fim da República Velha. BRASIL. **História do Brasil**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/brasil-republica>. Acesso em: 15 de fev. 2018.

<sup>25</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 261.

<sup>26</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 261.

<sup>27</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 263.

<sup>28</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 263.

<sup>29</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 263.

<sup>30</sup>BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 141.

direitos. Há uma ruptura onde o particular cede ao geral, e “[...] a ordem familiar, em sua forma pura, é abolida por uma transcendência.”<sup>31</sup>

Porém, o autor ressalta que a família colonial típica da área rural possui um forte apego ao patriarca, que exerce seu poder em uma hierarquia familiar rígida. Dessa forma, o indivíduo possuía características de submissão e pertencimento ao seio familiar, em que somente o patriarca detinha o poder de mando sobre a extensão familiar. Assim, é tarefa inglória para o indivíduo se despojar das práticas personalíssimas, que, para ele, até então, eram os modos e maneiras de agir do patriarca. Romper com a barreira da autoridade familiar e se despojar dos resquícios autoritários, onde não há a noção de mensurar e fazer juízo de valor das atuações pessoais ou coletivas, onde a palavra do patriarca é tida como lei, é demasiado dolorido para o submisso.

Conforme Buarque de Holanda, “No “homem cordial”, a vida em sociedade é, de certo modo, uma verdadeira libertação do pavor que ele sente em viver consigo mesmo[...]”<sup>32</sup> Ainda para o autor “nosso temperamento admite fórmulas de reverência, e até de bom grado, mas quase somente enquanto não suprimam de todo a possibilidade de convívio mais familiar.”<sup>33</sup> Portanto, há uma certa resistência em dissociar o poderio exercido pelo patriarca a submissão de reverência a outro superior.

Portanto, para Buarque de Holanda, “no Brasil, onde imperou, desde tempos remotos, o tipo primitivo da família patriarcal, o desenvolvimento da urbanização[...] ia acarretar um desequilíbrio social, cujos efeitos permanecem vivos ainda hoje.”<sup>34</sup> Pois, o detentor de posições públicas não conseguia compreender a distinção entre o domínio público e o domínio privado. Assim, os titulares das posições públicas tratavam a gestão da coisa pública como assunto particular, ao contrário do pensamento Weberiano do funcionário burocrata.<sup>35</sup>

Por sua vez, a primeira República é anunciada como a época do “café com leite”, ante o fato da alternância do poder entre os Estados de São Paulo e Minas Gerais. São Paulo possuía o interesse de alargar a exportação e a conseqüente valorização do café, que era a maior fonte de renda do Estado, mas em 1890 a

---

<sup>31</sup>BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio, **Raízes do Brasil**, p. 141.

<sup>32</sup>BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio, **Raízes do Brasil**, p. 147.

<sup>33</sup>BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio, **Raízes do Brasil**, p. 147.

<sup>34</sup>BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio, **Raízes do Brasil**, p. 145.

<sup>35</sup>BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio, **Raízes do Brasil**, p. 146.

produção cresceu de forma considerável gerando problemas para a renda da cafeicultura, que no geral era detida pela burguesia paulista.<sup>36</sup> Com o intuito de garantir a renda dos cafeicultores o governo de São Paulo instituiu vários planos de intervenção do governo no mercado cafeeiro. Um dos pontos do plano foi o de que o governo deveria comprar a produção excedente de café para controlar a oferta e a demanda, fazendo com que os preços subissem.<sup>37</sup>

Houve resistência por parte do governo Federal e de outros Estados da nação, essa resistência fez com que o Estado de São Paulo agisse sozinho.<sup>38</sup> Após várias e reiteradas operações de valorização do café, inclusive com aportes financeiros estrangeiros, “[...]em 1924, o presidente Arthur Bernardes, preocupado com o orçamento federal, abandonou a defesa do café.

Assim o Estado de São Paulo assumiu diretamente em suas mãos a defesa do produto.”<sup>39</sup> Já os políticos mineiros, em 1920, se preocupavam mais em profissionalizar seus partidários, onde possuíam acesso a muitos cargos federais.<sup>40</sup> A presença dos gaúchos no governo político era tímida nessa época, possuíam maior influência na área militar. Percebia-se a preocupação da manutenção do poder para que a administração pública pudesse fazer as vezes dos interesses de poucos.

Em 1929 eclode a grande depressão econômica, afetando o preço do café e a própria manutenção da política “café com leite. Nas eleições de 1930 as oligarquias Mineira e Paulista entram em conflito, não chegando a um consenso para a indicação do candidato à presidência naquele ano. Assim, entre outros fatores, um dos estopins para a eclosão da revolução de 1930 foi o assassinato de João Pessoa, por um de seus adversários políticos.<sup>41</sup>

No dia 03 de outubro de 1930 chefes militares depuseram o então presidente Washington Luís, e compuseram uma junta provisória de governo. Posteriormente a junta provisória de governo teve que recuar ante as manifestações sociais. Então Getúlio Vargas se desloca de São Paulo para o Rio de Janeiro seguido de inúmeros soldados gaúchos, “[...] desembarcou na

---

<sup>36</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 266.

<sup>37</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 267.

<sup>38</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 267.

<sup>39</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 268.

<sup>40</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 268.

<sup>41</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 232.

capital da República em uniforme militar, ostentando um grande chapéu dos pampas.”<sup>42</sup> Transpareceu aí o simbolismo do trunfo regional. A posse de Getúlio Vargas no dia 03 de novembro de 1930 marca o fim da Primeira República e o Brasil começa a sofrer uma onda de industrialização com a intromissão do Estado no setor produtivo, ou seja, práticas econômicas alinhadas ao Estado do Bem Estar Social.<sup>43</sup>

Porém, no período compreendido entre 1930 e 1945 em que Getúlio Vargas comandou o Brasil, havia acusações veementes de corrupção por parte do governo, e não se restringiam somente as imputações dos opositores, mas também dos aliados.<sup>44</sup> O uso e manipulação da mídia era costumeira, logo havia subversão de informações que levavam a opiniões desencontradas sobre o problema da corrupção e dos mandos e desmandos atinentes a condução da máquina pública do Governo de Getúlio Vargas. A troca de acusações se resumia a imputações da oposição e malsinações dos correligionários.

Em 1937, instaura-se o Estado novo, sobre o manto ditatorial de Getúlio.<sup>45</sup> Getúlio Vargas outorga uma nova Constituição Federal<sup>46</sup> com previsão da criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público)<sup>47</sup>, que é criado em 1938. Após a era Vargas o DASP perdeu sua força e não chegou a ser implementado de forma plena.

Segundo Avritzer “[...] a crise que vivemos há pouco se mostra claramente afim à crise do Governo Getúlio Vargas no já longínquo ano de 1954, em que a expressão “mar de lama” primeiro apareceu em luta áspera entre esquerda e

---

<sup>42</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 325.

<sup>43</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 325.

<sup>44</sup>BOURNE, Richard. **Getúlio Vargas: A esfinge dos Pampas**. Tradução de Paulo Schmidt e Sonia Augusto. São Paulo: Geração Editorial, 2012, p. 251.

<sup>45</sup>A era Vargas é o nome que se dá ao período em que Getúlio Vargas governou o Brasil por 15 anos, de forma contínua (de 1930 a 1945). Esse período foi um marco na história brasileira, em razão das inúmeras alterações que Getúlio Vargas fez no país, tanto sociais quanto econômicas. A Era Vargas, teve início com a Revolução de 1930 onde expulsou do poder a oligarquia cafeeira, dividindo-se em três momentos: Governo Provisório -1930-1934; Governo Constitucional – 1934-1937; Estado Novo – 1937-1945. GOULART, Michael. **Era Vargas**. Disponível em: <https://historiadigital.org/resumos/resumo-era-vargas/>. Acesso em 22 de fev. 2018.

<sup>46</sup>BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>47</sup>FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público)**. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos3745/PoliticaAdministracao/DASP>. Acesso em 05 setembro de 2017.

direita.”<sup>48</sup> Assim, continua-se a queda de braços entre a situação, que detém o poder político pátrio, e a oposição, que já não possuem o controle político.

Vargas sucumbe à oposição política e às fortes denúncias de corrupção em seu governo, “no dia 29 de outubro, Getúlio Vargas foi deposto pelo Alto Comando do Exército e, declarando publicamente que concordava com a deposição, retirou-se para São Borja, sua cidade natal.”<sup>49</sup> Entretanto, Vargas volta ao poder em 1950, eleito democraticamente, exerce o cargo de presidente até 1954, quando comete suicídio pela pressão política para que renunciasse ao cargo.<sup>50</sup>

Pelo ato de suicídio, Vargas provoca o clamor público, as rádios comunicaram amplamente sua morte, e passaram a ler sua carta de justificativa do ato. A carta deixada por Getúlio causa a indignação pública. Com seu ato, Vargas posterga em dez anos o golpe militar, pois seus opositores que estavam preparados para retirá-lo do poder veem seus planos interrompidos, ante à forte pressão popular que sofreram pelo cometimento do suicídio de Vargas<sup>51</sup>.

Após o suicídio do então Presidente Getúlio Vargas, João Fernandes Campos Café Filho assume a presidência do Brasil, porém seu governo perdura pouco mais de um ano. Em 03 de outubro de 1955 é eleito o Presidente Juscelino Kubitschek. Esse governo foi marcado pela alta taxa de industrialização, principalmente no ramo automobilístico, com grande crescimento do PIB – Produto Interno Bruto, brasileiro.<sup>52</sup> Com metas audaciosas o então Presidente Juscelino fez valer sua célebre frase “o Brasil viverá 50 anos em 5”, alcançando resultados econômicos considerados satisfatórios para a época.<sup>53</sup> Porém, é importante ressaltar que nesta época houve grande endividamento do gorno, em especial pela mudança da capital e construção de Brasília, bem como várias denúncias de corrupção que acompanharam a construção da nova capital.

---

<sup>48</sup>AVRITZER, Leonardo; et al. **Corrupção: Ensaios e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 395.

<sup>49</sup>FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Diretrizes do Estado Novo (1937 - 1945): Queda de Vargas e fim do Estado Novo**. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/QuedaDeVargas>. Acesso em 21 de março de 2018.

<sup>50</sup>FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Getúlio Vargas**. Disponível em: [http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/getulio\\_vargas](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/getulio_vargas). Acesso em 21 de março de 2018.

<sup>51</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Getúlio Vargas**. Acesso em 21 de março de 2018.

<sup>52</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 427.

<sup>53</sup>SILVA, Suely Braga da. **O Brasil de JK: 50 anos em 5: o Plano de Metas**. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanoDeMetas>. Acesso em 07 de abril de 2018.

Por sua vez, em uma campanha de forte ataque à corrupção, em outubro de 1960 é eleito o Presidente Jânio Quadros. Porém, sem base política de apoio, renuncia em 25 de agosto de 1961.<sup>54</sup> Foi sucedido pelo então vice-presidente João Goulart. Começou nos meios militares uma conspiração contra o Presidente Goulart, pregando uma intervenção contra os excessos governamentais.<sup>55</sup> Segundo Fausto, em 1964, “pela primeira vez na história do país, os militares assumiam o poder com a perspectiva de aí permanecerem, começando a instaurar um regime autoritário.”<sup>56</sup>

No Brasil do início da década de 1960, a radicalização da luta política de classes e o avanço das demandas sociais por reformas de base fizeram com que os setores conservadores se afastassem cada vez mais do Presidente João Goulart. O comício da Central do Brasil, em 13 de março de 1964, marcou a tomada de posição de Jango em se posicionar diante da polarização, se voltando para sua base de sustentação: as esquerdas trabalhistas, socialistas e comunistas.<sup>57</sup>

Em abril de 1964 instaura-se o movimento político-militar que representou um golpe contra as reformas sociais defendidas à época por vários setores da sociedade brasileira e, também, um golpe contra a principiante democracia que nascia em 1945, com a derrubada da ditadura do Estado Novo.<sup>58</sup> No período ditatorial não foram poucos os casos de corrupção, mas devido ao controle dos meios de comunicação e a censura, não eram divulgados. Vários foram os escândalos, podendo ser citados os casos: “Escândalo Lutfalla” ou corrupção no governo Geisel<sup>59</sup> e “Caso Delfin” ou Corrupção no governo Figueiredo.<sup>60</sup>

<sup>54</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 440.

<sup>55</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 458.

<sup>56</sup>FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**, p. 461.

<sup>57</sup>KONRAD, Diorge A. *et al.* **O Golpe e a Consolidação da Ditadura Civil-Militar no Rio Grande do Sul**. Disponível em: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1852-96152013000100007](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1852-96152013000100007). Acesso em 23 maro de 2018.

<sup>58</sup>TOLEDO, Caio Navarro de. **1964: O golpe contra as reformas e a democracia**. Revista Brasileira de História. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01882004000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882004000100002). Acesso em 20 de março de 2018.

<sup>59</sup>No início do governo Geisel, explodiu o “escândalo Lutfalla”, que envolveu o empréstimo de dinheiro público para uma empresa em situação de falência. A empresa era de propriedade do sogro de Paulo Maluf, controvertido político paulista ligado ao regime. Maluf tinha sido prefeito nomeado de São Paulo e se orgulhava de ter feito obras viárias na cidade. Ele tinha muita influência nos meios militares, sobretudo com o grupo em torno de Costa e Silva e Médici. **Memórias da Ditadura**. Disponível em: <http://memoriasdaditadura.org.br/corruptcao/index.html>. Acesso em 23 de março de 2018.

<sup>60</sup>Já durante o governo Figueiredo, em 1983, a quebra do grupo Coroa-Brastel fez surgir denúncias de que os ministros Delfim Neto (Planejamento) e Ernani Galveas (Fazenda) teriam favorecido o grupo, desviando empréstimos concedidos pela Caixa Econômica Federal. O caso foi aberto na justiça em 1985 e julgado nove anos depois. O ex-ministro Galveas teve a denúncia rejeitada e Delfim Neto, deputado federal à época, gozou de imunidade parlamentar e não foi a

Em 1967, sobre a égide de um governo ditatorial, foi implementado o Decreto Lei 200/67<sup>61</sup>, que trouxe grandes inovações para romper as barreiras do sistema burocrático e possibilitar uma descentralização da administração direta, uma vez que havia uma excessiva centralização administrativa. Mas, a sua implementação não chegou a ser concluída, por inúmeros problemas, em especial pela permanência da contratação de servidores sem concurso público. Desse modo, o primeiro contato da administração pública brasileira com o gerencialismo foi mal sucedido e possibilitou a continuação de práticas patrimonialistas na administração pública brasileira.

Em 1971 começam os movimentos de estudo acerca da realidade política brasileira, e em 1983 os movimentos pró redemocratização passaram a tomar corpo, em especial após a edição da proposta de emenda constitucional (PEC) nº 05/1993, intitulada de emenda Dante de Oliveira, que propôs eleições diretas para presidente da República. Mesmo com o insucesso desta emenda, a ideia de redemocratização era crescente no país.

Em 1986 o então deputado Ulisses Guimarães designou um grupo de parlamentares para a elaboração de uma minuta de regimento em que seriam negociados os termos da nova constituinte com os demais líderes de cada bancada.<sup>62</sup> Foram apresentadas inúmeras emendas individuais e coletivas ao projeto de Constituição. Segundo Nogueira “em sessão solene, realizada no dia 5 de outubro de 1988, e com a participação das maiores autoridades do país e de convidados do exterior, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil.”<sup>63</sup> É instaurado o Estado Democrático de Direito.

Em 1989, os brasileiros voltaram a votar de forma direta para a Presidência da República, o que não acontecia desde 1960. É eleito o então presidente Fernando Collor de Mello, cujo governo foi pautado por escândalos

---

julgamento. Ao falir, o grupo deixou 34 mil investidores financeiros sem receber e os fatos permaneceram obscuros. O montante envolvido no escândalo não era pequeno: 200 milhões de dólares, em valores da época. O caso foi denunciado por funcionários do BNH à Folha de S. Paulo. Ao envolver nomes poderosos do regime, abalou o já frágil quadro político do governo Figueiredo. **Memórias da Ditadura**. Disponível em: <http://memoriasdaditadura.org.br/corruptao/index.html>. Acesso em 23 de março de 2018.

<sup>61</sup>BRASIL. **Decreto Lei 200/67**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De10200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10200.htm). Acessado em 05 de setembro de 2017.

<sup>62</sup>NOGUEIRA, André Magalhães. **Assembleia Nacional Constituinte De 1987-88**. Fundação Getúlio Vargas. Verbete. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-temati-co/assembleia-nacional-constituente-de-1987-88>. Acesso em: 23 de março de 2018.

<sup>63</sup>NOGUEIRA, André Magalhães. **Assembleia Nacional Constituinte De 1987-88**. Acesso em: 23 de março de 2018.

de corrupção que colocaram o Brasil no centro midiático mundial. Segundo Figueiredo, em relatórios da Polícia Federal referente a operações policiais efetuadas na época, há menção de que Paulo César Farias, então chefe de campanha de Fernando Collor, reuniu mais de 1 bilhão de dólares em doações de campanha, pretextos eleitorais e corrupção. Isso tudo no período da campanha eleitoral de Fernando Collor em 1989 até seu impeachment em 1992.<sup>64</sup> A cifra seria exagerada para a época, então Figueiredo adota um montante mais conservador na soma de 400 milhões de dólares<sup>65</sup>.

A insatisfação política ocasionada pelos escândalos de corrupção, lavagem de dinheiro, malversação da coisa pública, falência dos órgãos governamentais, recessão econômica, entre outros males passa a ser uma constante no país, mesmo após a redemocratização. Nos últimos governos brasileiros a pauta sempre foi a ocorrência de escândalos políticos, ficando em segundo plano a gestão da coisa pública. Nas recentes operações policiais<sup>66</sup> foram analisadas possíveis irregularidades no montante de R\$ 12,5 trilhões de reais<sup>67</sup>, sendo que cerca de R\$ 2,4 bilhões foram bloqueados ou apreendidos pelas autoridades policiais e judiciárias<sup>68</sup>.

Assim, pode-se constatar que historicamente o Brasil foi devastado por um modelo de corrupção e apropriação privada da coisa pública sistêmico, espalhado pelos mais diversos órgãos administrativos brasileiros, desde a cúpula gestacional até os subalternos.

Segundo Ferreira, baseado nos estudos de Klitgaard, a corrupção existe simplesmente por que há incentivos para a prática da corrupção, e que os indivíduos envolvidos nos casos de corrupção realizam um processo mnemônico de custo benefício de aderir ou não a corrupção. Assim como uma mudança

---

<sup>64</sup>FIGUEIREDO, Lucas. **Morcegos Negros**. 1. ed. - Rio de Janeiro: Record, 2013, p.38.

<sup>65</sup>FIGUEIREDO, Lucas. **Morcegos Negros**. p.38

<sup>66</sup>No dia 17 de março de 2014, a Polícia Federal deflagrou a operação que viria a ser conhecida como Lava Jato, unificando quatro investigações que apuravam a prática de crimes financeiros e desvio de recursos públicos. As operações receberam os nomes de Dolce Vita, Bidone, Casablanca e Lava Jato. Enquanto as três primeiras correspondem a títulos de filmes clássicos, escolhidos de acordo com o perfil individual de cada doleiro, o nome Lava Jato faz referência a uma rede de lavanderias e um posto de combustíveis de Brasília que era utilizado por uma das organizações criminosas investigadas inicialmente para movimentar dinheiro ilícito. BRASIL. Polícia Federal. **Operação Lava-Jato**. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato>. Acesso em: 12 jan. 2018.

<sup>67</sup>BRASIL. Polícia Federal. **Operação Lava-Jato Números**. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato/numeros-da-operacao-lava-jato>. Acesso em: 28 de jan. de 2018.

<sup>68</sup>BRASIL. Polícia Federal. **Operação Lava-Jato Números**. Acesso em: 28 de jan. de 2018.

moral parece ser, ainda, algo utópico, uma das saídas seria a criação de políticas públicas educacionais no intuito de formar uma consciência moral para extirpar as práticas corruptivas. Com isso, a corrupção passaria a ser um problema de políticas públicas e não um problema moral.<sup>69</sup>

Por certo a corrupção é algo bastante antigo no Brasil e em grande parte do mundo, sendo um fenômeno agravado com a globalização, a qual facilitou o fluxo de capitais, lícitos e ilícitos, precisando haver uma coalização global para combatê-la.<sup>70</sup> Segundo o portal da transparência internacional, o Brasil ocupa a 96ª (nonagésima sexta colocação), dentro de um universo de 180 (cento e oitenta) países avaliados no quesito percepção sobre a corrupção, atrás de países como Kuwait, Tunísia, Timor Leste, Albânia, entre outros.<sup>71</sup> O Brasil perdeu dezessete posições em referência à pesquisa realizada no ano de 2016.<sup>72</sup>

Assim, o proêmio possui o intuito de situar e estudar os modelos administrativos que o Brasil utilizou nos últimos séculos. Percebe-se que a influência política possui estrita ligação com a condução da gestão da coisa pública. Da mesma forma, tem-se a premissa que a ingerência dos gestores públicos, aliada às mudanças de paradigmas de modelos administrativos, podem levar a uma eficiência ou ineficiência da administração pública, assim como uma eficácia ou ineficácia de direitos aos cidadãos. E que os episódios corruptivos e a falta de gestão da coisa pública aconteceram e acontecerão em qualquer modelo de gestão pública, o que pode haver é uma maior eficiência ou não do

---

<sup>69</sup>FERREIRA, Luciano Vaz. **Lições para o controle da corrupção no Brasil**. Sistema Penal & Violência. Revista eletrônica da Faculdade de Direito – PUC. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/sistemapenaleviolencia/article/view/15181>. Acesso em 24 de março de 2018.

<sup>70</sup>MEDEIROS, Roberto V. **Transparência na Gestão Pública**. Disponível em: [https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Controle\\_Cidadao/gestao\\_publica/fasciculo\\_1\\_.pdf](https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Controle_Cidadao/gestao_publica/fasciculo_1_.pdf). Acesso em 22 de março de 2018.

<sup>71</sup>O Índice de Percepção de Corrupção deste ano destaca que a maioria dos países está fazendo pouco ou nenhum progresso no fim da corrupção, enquanto uma análise mais aprofundada mostra que jornalistas e ativistas em países corruptos arriscam suas vidas todos os dias em um esforço para falar. O índice, que classifica 180 países e territórios por suas porcentagens de corrupção do setor público de acordo com especialistas e empresários, usa uma escala de 0 a 100, onde 0 é altamente corrupto e 100 está muito limpo. Este ano, o índice descobriu que mais de dois terços dos países classificam abaixo, com uma pontuação média de 43. Infelizmente, em comparação com os últimos anos, este mau desempenho não é nada novo. Transparência Internacional. **Ranking da Corrupção de 2016**. Disponível em: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017). Acesso em 15 jan. 2018.

<sup>72</sup>Transparência Internacional. **Ranking da Corrupção de 2016**. Disponível em: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016#table](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table). Acesso em 20 jan. 2018.

modelo gerencial, hodiernamente dominante. Houve clara menção do uso de três modelos administrativos utilizados pela administração pública brasileira desde o período colonial até o Republicano, sendo eles: o patrimonialismo, a burocracia e o gerencialismo.

A começar pelo patrimonialismo, clientelismo e o coronelismo, expressões de cunho congêneres, mas distintos em seus meandros e nuances. Segundo Barboza, as expressões “[...]aparecem, destarte, como elementos recorrentes da vida sócio política brasileira, resultando ela historicamente marcada pelo trato da coisa pública enquanto bem privado, como também pela política do favor.”<sup>73</sup> Ou seja, nesse modelo não havia divisão entre bens públicos e privados, tudo pertencia ao Monarca e esse fazia uso irrestrito, calcado no seu poder tradicional e em sua estrutura *estamental*, onde o patrimonialismo é o exemplo nato.<sup>74</sup>

## 1.2 Das práticas patrimonialistas à administração burocrática

Nas últimas décadas várias foram as mudanças no tocante ao trato da coisa pública. Apesar dos diversos modelos utilizados pela administração pública, inclusive, hodiernamente, com o uso das mais refinadas técnicas administrativas, pode-se constatar que a administração pública brasileira ainda convive com práticas patrimonialistas.

Para Schwartzman, o uso da palavra “patrimonialismo” possui origem nos trabalhos de Max Weber<sup>75</sup>, e, ainda, conforme o autor, “[...] foi utilizado para caracterizar uma forma específica de dominação política tradicional, em que a administração pública é exercida como patrimônio privado do chefe político.”<sup>76</sup> Nesse modelo não há separação entre os bens públicos e privados, o gestor público faz uso irrestrito dos bens públicos como se fossem propriedade sua, havendo verdadeira confusão de posses.

---

<sup>73</sup>BARBOZA, Márcia Noll. **O Combate À Corrupção No Mundo Contemporâneo: E o Papel Do Ministério Público No Brasil**, p. 17. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/noticias-1/eventos/docs-monografias/monografia\\_3\\_lugar.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/noticias-1/eventos/docs-monografias/monografia_3_lugar.pdf). Acesso em 21 de jan. 2018.

<sup>74</sup>WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. Trad. Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: 1967, p. 57.

<sup>75</sup>SCHWARTZMAN, Simon. **Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão publica na formação da América Latina contemporânea**. 2006. Disponível em: [http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo\\_06.pdf](http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo_06.pdf). Acessado em 28 de agosto de 2017.

<sup>76</sup>SCHWARTZMAN, Simon. **Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão publica na formação da América Latina contemporânea**. Acessado em 28 de agosto de 2017.

Logo, o patrimonialismo, de forma objetiva, consiste na confusão entre as esferas públicas e privadas, às vezes tornando-as indistintas. O detentor do cargo público usava as prerrogativas funcionais a seu “bel prazer”, instrumentalizando a coisa pública para seu uso irrestrito, estipulando prebendas e sinecuras<sup>77</sup> para partidários ou aliados políticos. Ainda, a era patrimonialista foi marcada pelas práticas nepotistas exacerbadas, onde os aliados possuíam o manto da proteção da parentela.

Para Weber, no patrimonialismo “*estamental*”<sup>78</sup>, que segundo Faoro significa: “[...] estamento é, na realidade, um grupo de membros cuja elevação se calca na desigualdade social.”<sup>79</sup> E continua asseverando que “a entrada no estamento depende de qualidades que se impõem, que se cunham na personalidade, estilizando-lhe o perfil.”<sup>80</sup>

Assim, para fazer parte do seletivo grupo introduzido nas práticas patrimonialistas, o indivíduo deve ser dotado de características e qualidades que se amoldem a corporação estamental Weberiana. Logo, esse gestor público possui propriedade sobre todos os meios administrativos ou, de certa forma, em partes essenciais do processo de gestão administrativa que faz com que exerça sua influência e dominação sobre seus administrados.

La apropiación estamental significa la apropiación de una parte por lo menos de los medios administrativos por los miembros del cuadro administrativo. Mientras que en el patrimonialismo puro tiene lugar una separación absoluta entre los administradores y los medios administrativos, en el patrimonialismo estamental ocurre precisamente lo contrario: el administrador tiene la propiedad de todos los medios administrativos o al menos de una parte esencial. De esta suerte, por ejemplo, tenían la plena propiedad de los medios administrativos el caballero feudal que se equipaba a sí mismo, el conde enfeudado que costeaba sus deberes para con el soberano feudal con sus propios medios (entre ellos los apropiados) derechos judiciales y de otras clases y tributos que cobraba.<sup>81</sup>

<sup>77</sup>Para Weber, “hasta d) deben llamarse *prebendas* cuando se confieren de un modo renovado, con apropiación individual pero nunca hereditaria, y se encuentran reguladas tradicionalmente en su amplitud o en su jurisdicción.” WEBER, Max. **Economía Y Sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1944, p. 186.

<sup>78</sup> Associados num grupo que se revelava indispensável ao governo do rei proprietário, seus integrantes assentaram as bases para a moldagem de um ente social capaz de se reproduzir indefinidamente, mediante a aplicação de um princípio de aglutinação interna e diferenciação externa consoante uma concepção da honra associada ao pertencimento ao grupo. Temos nisso um caso daquilo que Faoro, seguindo Max Weber, denomina estamento. FAORO, Raymundo. Prefácio: in CONH, Gabriel. **Os Donos do Poder**. 5. ed. – São Paulo: Globo, 2012, p. 15.

<sup>79</sup>FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. 5. ed. – São Paulo: Globo, 2012, p. 56.

<sup>80</sup>FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. p. 57.

<sup>81</sup>WEBER, Max. **Economía Y Sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1944, p. 187.

Segundo Paludo o modelo patrimonialista, mesmo que de forma desorganizada, foi o primeiro modelo de administração pública brasileira, que era pautada por práticas clientelistas e patrimonialistas, ou seja, não havia separação entre público e privado.<sup>82</sup> Para Campelo o modelo patrimonialista da administração pública brasileira é assentado sob o manto de estados absolutistas, que se solidificaram nos séculos XVII e XVIII, reinava à época a confusão do patrimônio do Monarca Absoluto com o patrimônio público.<sup>83</sup>

Para Weber “o patrimonialismo desviado al terreno del capitalismo político, en caso de que las medidas fiscales consistan en el arriendo de tributos, arriendo o venta de cargos, y sostenimiento capitalista del ejército o la administración.”<sup>84</sup>

Portanto, o patrimonialismo desviado para o campo político possibilita a negociação de cargos públicos e apoio monetário para os gestores designados. Conforme Faoro “o estamento [...] constitui sempre uma comunidade, embora amorfa: os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder.”<sup>85</sup>

Patrimonialismo é a substantivação de um termo de origem adjetiva: patrimonial, que qualifica e define um tipo específico de dominação. Sendo a dominação um tipo específico de poder, representado por uma vontade do dominador que faz com que os dominados ajam, em grau socialmente relevante, como se eles próprios fossem portadores de tal vontade, o que importa, para Weber, mais que a obediência real, é o sentido e o grau de sua aceitação como norma válida – tanto pelos dominadores, que afirmam e acreditam ter autoridade para o mando, quanto pelos dominados, que creem nessa autoridade e interiorizam seu dever de obediência.<sup>86</sup>

Segundo Faoro “o patrimonialismo pulveriza-se, num localismo isolado, que o retraimento do estamento secular acentua, de modo a converter o agente público num cliente, dentro de uma extensa rede clientelista.”<sup>87</sup> O autor continua asseverando que “o sistema patrimonial, ao contrário dos direitos, privilégios e

<sup>82</sup>PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 3ª ed., 2013, p. 58.

<sup>83</sup>CAMPELO, Graham S. B. **Administração Pública No Brasil: Ciclos Entre Patrimonialismo, Burocracia E Gerencialismo, Uma Simbiose De Modelos**. Periódicos Fundaj, Recife, 2010 v.34, n. 2, p. 299. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/viewFile/871/592>. Acesso em 18 de jan. de 2018.

<sup>84</sup>WEBER, Max. **Economía Y Sociedad**, p. 191.

<sup>85</sup>FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**, p. 556.

<sup>86</sup>CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº1, 2003, p. 155.

<sup>87</sup>FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**, p. 56.

obrigações fixamente determinados do feudalismo, prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano.”<sup>88</sup>

Logo, as funções dos Reis no século XVI eram a de controlar a fazenda, a guerra e a justiça. Essas funções se expandem e se atrelam ao controle econômico, dessa forma começa a separação da casa real com a administração pública, e, com isso, os cargos públicos, no sistema patrimonial, pertencem ao Rei, assim não são mais negócios a serem explorados.<sup>89</sup> O Rei é o senhor de todas as atribuições e incumbências e o funcionário é apenas a silhueta real.<sup>90</sup> Para Buarque de Holanda:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados 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.<sup>91</sup>

No mesmo diapasão há o adjetivo cunhado de coronelismo, que vigorava na época da Primeira República<sup>92</sup>. Segundo Nunes Leal seria basicamente o resultado da imposição de formas avançadas do regime representativo à inadequada estrutura social e econômica brasileira vivida na época.<sup>93</sup> Nunes Leal continua asseverando que: “[...] o “coronelismo” é sobretudo um compromisso,

<sup>88</sup>FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**, p. 40.

<sup>89</sup>FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**, p. 157.

<sup>90</sup>FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**, p. 157.

<sup>91</sup>BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 145-146.

<sup>92</sup>A Primeira República, iniciada com o golpe que pôs fim à Monarquia em 15 de novembro de 1889, foi durante muito tempo analisada por historiadores e cientistas sociais a partir da ruptura da Revolução de 1930. Tal acontecimento foi visto como um marco na modernização do país, a partir do qual se intensificou a industrialização, ocorreram a reorganização e a modernização do aparelho de Estado, se assistiu à conquista dos direitos trabalhistas. Uma Nova República teria surgido por oposição à anterior, que foi então chamada de República Velha. Também denominada República Oligárquica, República do Café com Leite, República dos Coronéis, a experiência republicana de 1889 a 1930 é até hoje vista por alguns sob um prisma negativo. Contudo, novos estudos elaborados a partir dos anos 1980 propiciaram uma revisão da atuação das oligarquias regionais, indicando que o sistema oligárquico da Primeira República era mais complexo do que até então se tinha apontado. ALVES DE ABREU, Alzira. **Dicionário da Elite Política Republicana (1889-1930)**. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/dicionario-primeira-republica>. Acesso em 05 de fev. 2018.

<sup>93</sup>NUNES LEAL, Victor. **Coronelismo, Enxada e Voto**. O município e o Regime Representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 7ª ed., 1976, p. 23.

uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras.”<sup>94</sup>

Logo, impossível dissociar a influência social dos latifundiários da época, pois detinham os meios de produção e ditavam as regras econômicas de venda e troca de bens em determinadas localidades. Assim, exerciam seu poder para barganhar benesses com o poder público, usavam de sua influência para ditarem as regras políticas e econômicas.

Para Faoro “o fenômeno coronelista não é novo. Nova será sua coloração estadualista e sua emancipação no agrarismo republicano, mais liberto das peias e das dependências econômicas do patrimonialismo central do Império.”<sup>95</sup> O coronelismo possui versão mais sombria do que o patrimonialismo, uma vez que a imposição pessoal do coronel se faz mais presente nas localidades e com isso causa a subserviência da população aos ditames de suas regras.

Na visão de Murilo de Carvalho “o coronelismo é um sistema político, uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos.”<sup>96</sup> O conchavo político envolvia diversos agentes, não ficando restrito apenas as organizações regionais da época, criando uma teia ramificada de meandros políticos que estruturavam de forma temerária de política impositiva e autoritária.

Segundo Nunes Leal o termo coronel possui um significado especial “designando demopsicologicamente ‘o indivíduo que paga as despesas.”<sup>97</sup> Ou seja, aquele que faz frente aos desembolsos monetários que possuem o intuito de manter as alianças políticas ou administrativas. De acordo com Nunes Leal “[...] assim, penetrou o vocábulo “coronelismo” na evolução político-social do nosso país, particularmente na atividade partidária dos municípios brasileiros.”<sup>98</sup>

<sup>94</sup>NUNES LEAL, Victor. **Coronelismo, Enxada e Voto**, p. 23.

<sup>95</sup>FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**, p. 541.

<sup>96</sup>MURILO DE CARVALHO, José. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo**: Uma Discussão Conceitual. **SciELO**: Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003). Acesso em 18 de jan. 2018.

<sup>97</sup>NUNES LEAL, Victor. **Coronelismo, Enxada e Voto**. O município e o Regime Representativo no Brasil. *In*: MAGALHÃES, Basílio de. “Algumas notas sobre o municipalismo brasileiro (Carta aberta ao dr. Victor Nunes Leal)”. O Estado de São Paulo. 25 de agosto de 1946, p. 175.

<sup>98</sup>NUNES LEAL, Victor. **Coronelismo, Enxada e Voto**. O município e o Regime Representativo no Brasil. *In*: MAGALHÃES, Basílio de. “Algumas notas sobre o municipalismo brasileiro (Carta aberta ao dr. Victor Nunes Leal)”. p. 175.

Portanto, o coronel, pessoa que efetua e distribui os pagamentos das despesas, dentro da atividade partidária, é o indivíduo que dotado de uma forte influência regional que fortalece as alianças políticas com o governo, e, do mesmo modo, impõe sobre os locais seu poderio.

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.<sup>99</sup>

Arelado ao coronelismo há menção ao regime clientelista, cujo conceito, para Murilo de Carvalho, foi sempre usado de maneira variada,<sup>100</sup> “de modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto.”<sup>101</sup> Para Faoro “o coronelismo, o *compadrazgo*<sup>102</sup> latino-americano, a “clientela” na Itália e na Sicília participam da estrutura patrimonial.”<sup>103</sup>

Na visão de Faoro, patrimonialismo converte o agente público em um cliente.<sup>104</sup> Assim, assevera: “O coronel utiliza seus poderes públicos para fins particulares, mistura, não raro, a organização estatal e seu erário com os bens próprios.”<sup>105</sup> Portanto, nessa miscigenação patrimonial irrestrita, o povo se torna cliente do coronel que dita as regras do jogo e a distribuição de riquezas locais.

Desse modo, diante dos conceitos acima explicitados, há uma enorme gama de proposições conceituais, que, muitas vezes, colidem. Segundo Schwartzman “[...] o coronelismo não expressa, como se pensava, a força do poder local, mas exatamente o seu contrário, ou seja, a debilidade dos chefes

<sup>99</sup>FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**, p. 542.

<sup>100</sup>MURILO DE CARVALHO, José. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo**: Uma Discussão Conceitual. Acesso em 18 de jan. 2018.

<sup>101</sup>MURILO DE CARVALHO, José. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo**: Uma Discussão Conceitual. Acesso em 18 de jan. 2018.

<sup>102</sup>*Compadrazgo* é melhor descrito como um sistema de parentesco fictício, com suas origens na igreja católica medieval na Europa. Pode ser traduzido livremente como “padrinho”. Disponível em: <https://www.encyclopedia.com/social-sciences/dictionaries-thesauruses-pictures-and-press-release/s/compadrazgo>. Acesso em 23 março de 2018.

<sup>103</sup>FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**, p. 556.

<sup>104</sup>FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**, p. 556.

<sup>105</sup>FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**, p. 556.

locais em relação ao poder político constituído.”<sup>106</sup> E continua asseverando que “Neste sentido, coronelismo e clientelismo são expressões da política de cooptação.”<sup>107</sup>

Desse modo, coronelismo e clientelismo seriam instrumentos do patrimonialismo com o intuito de granjear votos, ou seja, com a administração patrimonialista instalada no governo. Os coronéis eram destacados para que tomassem conta de determinada localidade com o intuito de fazer com que aquele lugarejo se tornasse cliente da política coronelista instaurada. Para Schwartzman:

É importante pensar nestas categorias não como entidades estanques, mas como elementos de um processo. A política cartorial e clientelística deve ser vista, assim, como uma resposta de uma administração centralizada de base patrimonialista a uma demanda crescente de participação por parte de grupos antes excluídos dos benefícios do poder. Ao cooptar, o centro se enfraquece, mas ao mesmo tempo tira a autonomia e independência dos cooptados, que de constituintes se transformam em clientes. A consequência é a formação de um sistema político pesado, irracional em suas decisões e presa de uma teia cada vez maior e mais complexa de compromissos e acomodações, até o ponto de ruptura. O Estado patrimonialista, clientelista, acomodador, é visto como uma reminiscência do passado, do tradicional, do conservador, e necessidade de sua substituição por um novo tipo de ordenamento jurídico-político se impõe.<sup>108</sup>

Assim, na visão de Murilo de Carvalho “O clientelismo também esteve presente no coronelismo à medida que balizava a intrincada rede de favores e dependência que unia o coronelato a outras instâncias governamentais.”<sup>109</sup> Para Paiva, “a partir dos anos 20, e muito claramente com Getúlio Vargas, o foco das disputas não mais se restringiu ao conflito por cargos menores na política clientelista de outros tempos.”<sup>110</sup>

Destarte, a barganha tomou outros rumos e o que se procurava era a tomada de postos de administração que seriam os primordiais na tomada de

<sup>106</sup>SCHWARTZMAN, Simon. **Perspectivas Políticas Para O Brasil: Planejamento E Responsabilidade**. Belo Horizonte: Julho de 1975. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/perspect.htm>. Acesso em 08 de jan. 2018.

<sup>107</sup>SCHWARTZMAN, **Perspectivas Políticas Para O Brasil: Planejamento E Responsabilidade**. Acesso em 08 de jan. 2018.

<sup>108</sup>SCHWARTZMAN, Simon. **Perspectivas Políticas Para O Brasil: Planejamento E Responsabilidade**. Acesso em 08 de jan. 2018.

<sup>109</sup>MURILO DE CARVALHO, José. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. Acesso em 18 de jan. 2018.

<sup>110</sup>PAIVA, Carlos Henrique A. **A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945)**. História, Direito e Justiça. São Paulo, 2009, p. 782. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/his/v28n2/27.pdf>. Acesso em 12 de fev. 2018.

decisões que visavam as definições políticas, econômicas e sociais do país.<sup>111</sup> A partir de determinado momento os cargos políticos do baixo escalão já não interessavam ao governo, que começou a visar os cargos mais elevados da administração pública, que detinham o poder de decisões cruciais na política da época. De acordo com Alves de Oliveira:

Assim a organização administrativa se estrutura e funciona através de uma burocracia patrimonial que é, sobretudo, um prolongamento da unidade familiar, nos critérios que orientam o recrutamento dos funcionários, seu comportamento e suas relações de emprego. Compreende-se que seria impossível ter àquela época uma burocracia pautada pela racionalidade, pela especialização exigida dos seus integrantes e por sua escolha através do mérito.<sup>112</sup>

Desse modo, extrai-se que o modelo patrimonialista de administração pública cunhado por Weber<sup>113</sup> é a expressão máxima das práticas administrativas no começo do século passado no Brasil, onde o coronelismo, apregoado por Nunes Leal,<sup>114</sup> e o clientelismo de Murilo de Carvalho<sup>115</sup> orbitam em seu torno. De certo modo, os conceitos se intercalam, formando uma simbiose, onde o patrimonialismo seria o suprassumo do modelo administrativo, e que fariam parte dele o coronelismo e o clientelismo.

Assim, chegada a era Vargas com a Revolução de 1930<sup>116</sup> e o rompimento da República Velha, Getúlio assume o governo provisório do Brasil em 03 de novembro de 1930. Com isso, Vargas introduziu as primeiras mudanças do modelo de gestão administrativa, começando a impor o regime burocrático cunhado por Max Weber. Os primeiros resquícios de tentativa de introdução das

---

<sup>111</sup>PAIVA, Carlos Henrique A. **A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945)**. p. 782. Acesso em 12 de fev. 2018.

<sup>112</sup>ALVES DE OLIVEIRA, Gercina. **A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira**. Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro, 1970, p. 60.

<sup>113</sup>WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**, p. 187.

<sup>114</sup>NUNES LEAL, Victor. **Coronelismo, Enxada e Voto**, p. 23.

<sup>115</sup>MURILO DE CARVALHO, José. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. Acesso em 18 de jan. 2018.

<sup>116</sup>LIPPI DE OLIVEIRA, Lúcia. Movimento armado iniciado no dia 3 de outubro de 1930, sob a liderança civil de Getúlio Vargas e sob a chefia militar do tenente-coronel Pedro Aurélio de Góis Monteiro, com o objetivo imediato de derrubar o governo de Washington Luís e impedir a posse de Júlio Prestes, eleito presidente da República em 1º de março anterior. O movimento tornou-se vitorioso em 24 de outubro e Vargas assumiu o cargo de presidente provisório a 3 de novembro do mesmo ano. As mudanças políticas, sociais e econômicas que tiveram lugar na sociedade brasileira no pós-1930 fizeram com que esse movimento revolucionário fosse considerado o marco inicial da Segunda República no Brasil. LIPPI DE OLIVEIRA, Lúcia. **Revolução De 1930**. Fundação Getúlio Vargas. Verbetes. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetetematico/revolucao-de-1930-3>. Acesso em: 25 jan. 2018

práticas administrativas começaram com a menção da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público na Constituição de 1937, implantado somente em 1938. A partir desse ponto há uma clara tentativa de introdução da burocracia Weberiana e um arrefecimento das práticas patrimonialistas.

### 1.3 Teoria da burocracia e suas nuances

Com a Revolução de 1930 e a tomada do poder por Getúlio Vargas, o Brasil entra numa espiral de mudanças. Começa pela remodelação do modelo administrativo até então preconizado no Brasil na Primeira República. Pois era uma gestão artificial onde havia uma fragmentação entre a realidade política e a realidade brasileira à época.<sup>117</sup>

Para Lippi de Oliveira “a Revolução de 1930 viera salvar o país da desordem e da anarquia, assim como possibilitar a integração entre as elites e o povo.”<sup>118</sup> Desse modo, na visão da autora, a Revolução serviu para aproximar os governados dos governantes, diminuindo o abismo gestacional nos comandantes para com os comandados, onde só tinham acesso aos serviços públicos os que eram apadrinhados pelos governantes. Para Costa Moura:

Com a ascensão Governo de Getúlio Vargas no século XX surgem as primeiras reformas administrativas que buscavam superar o modelo oligárquico e patrimonialista que dominavam a Administração Pública Brasileira, mediante a tentativa de adoção do modelo burocrático-racional de Weber, capaz de atribuir maior grau de impessoalidade e eficácia na atuação administrativa.<sup>119</sup>

As normas burocráticas começaram a indicar as maneiras e regras que a administração pública deveria seguir no decorrer dos anos de 1920<sup>120</sup>. Mas, segundo Paiva “mais explicitamente após à Revolução de 1930, quando uma sequência de reformas político-administrativas, dentro de um quadro geral de

---

<sup>117</sup>LIPPI DE OLIVEIRA, Lúcia. **Revolução De 1930**. Fundação Getúlio Vargas. Acesso em: 25 jan. 2018.

<sup>118</sup>LIPPI DE OLIVEIRA, Lúcia. **Revolução De 1930**. Fundação Getúlio Vargas. Acesso em: 25 jan. 2018.

<sup>119</sup>COSTA MOURA, Emerson A. da. **Burocracia Brasileira, Reforma Administrativa e Estado Novo: O Papel do Aparato Administrativo no Governo Vargas**. p. 02. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=eb3ab47df27c33>. Acesso em 23 de jan. 2018.

<sup>120</sup>PAIVA, Carlos Henrique A. **A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945)**, p.788. Acesso em 12 de fev. 2018.

transformações sociais, conferiu nova organização ao aparelho do Estado.”<sup>121</sup> Portanto segundo o autor, sustentar a burocracia e a administração pública nos moldes preconizados por Weber seria uma realidade tímida e discreta para a época.<sup>122</sup> Pois, de fato, havia tentativa de adentrar no modelo burocrático puro, preconizado por Weber, baseado na dominação racional-legal.

Nesse interim, no Governo de Getúlio Vargas, de 1930-1945, foram dados os primeiros passos concisos na tentativa de implementação da burocracia, mais precisamente com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público,<sup>123</sup> órgão previsto na Constituição de 1937, mas criado somente em 1938<sup>124</sup>. Desse modo, segundo Paludo, a burocracia surgiu com o intuito de acabar com as práticas patrimonialistas.<sup>125</sup>

Segundo Lustosa “A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo.”<sup>126</sup>. Ao passo que, foi a primeira tentativa de organizar a máquina pública instituindo diretrizes para o funcionamento estatal. Para Paludo o modelo burocrático da administração pública brasileira aparece no século XIX em plena vigência do Estado liberal, e possuía sua razão de existir no combate à corrupção e ao nepotismo patrimonialista da República Velha.<sup>127</sup> Conforme Bresser Pereira a administração burocrática foi adotado com o intuito de substituir a administração patrimonialista, que definiu as Monarquias, onde havia confusão patrimonial entre bens públicos e privados.<sup>128</sup>

<sup>121</sup>PAIVA, Carlos Henrique A. **A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945)**, p. 788-789. Acesso em 12 de fev. 2018.

<sup>122</sup>PAIVA, Carlos Henrique A. **A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945)**. p. 789. Acesso em 12 de fev. 2018.

<sup>123</sup>VIOLIN, Tarso Cabral. Da Administração Pública patrimonialista à Administração Pública gerencial e a burocracia. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, Ano 3, n. 11, jan./mar. 2003, p. 228. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/646/471>. Acesso em: 22 de dezembro de 2017.

<sup>124</sup>FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Diretrizes do Estado Novo (1937 – 1945). Departamento Administrativo do Serviço Público**. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AERA Vargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/DASP>. Acesso em 20 jan. 2018.

<sup>125</sup>PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**, p. 63.

<sup>126</sup>LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Acessado em 03 de set. de 2017.

<sup>127</sup>PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. p. 63.

<sup>128</sup>BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Da Administração Pública Burocrática À Gerencial**. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>. Acessado em 28 de setembro de 2017.

Assim, é unísono que a burocracia Weberiana adotada no Brasil surgiu com o intuito de acabar com as práticas patrimonialistas, pois era o modelo mais apto a romper com o poder de dominação tradicional, trazendo para o Estado ares de racionalidade dos métodos empregados na administração com o apego à legalidade. Onde o fim do Estado é a persecução objetiva de resultados e não atender anseios subjetivos e pessoais do gestor público. Mas por outro lado o controle se torna a razão de ser do Estado, e, conseqüentemente há a perda do fim precípua da administração pública que é o de servir a sociedade<sup>129</sup>.

Segundo Weber “a burocracia considera a atividade oficial como um âmbito independente da vida privada”,<sup>130</sup> e, ainda, para o autor “Os fundos e equipamentos públicos estão separados da propriedade privada do funcionário.”<sup>131</sup> Com isso, a rigidez se torna a razão de atuação Estatal, pois o controle dos meios empregados na administração pública faz com que o Estado fique controlando seu próprio poder e embrutecendo sua atuação. O gestor público se apega aos meios persecutórios de atendimento dos fins administrativos legais, ou seja, há, somente, a preocupação com a execução estrita do encargo para que o funcionário é destinado.

Chiavenato explicita que a burocracia possui concentração na adequação dos meios, assim “[...] é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos.”<sup>132</sup> Na mesma toada o autor discorre que “as normas e os regulamentos passam a se transformar de meios em objetivos.”<sup>133</sup> E, com isso, no apego excessivo as normas e aos regulamentos o funcionário cria “viseiras” esquecendo da flexibilidade que, também, é uma característica da atividade racional.<sup>134</sup> Para Chiavenato:

---

<sup>129</sup>PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. p. 63

<sup>130</sup>WEBER, Max. **O que é Burocracia**. Disponível em: [http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro\\_burocracia\\_diagramacao\\_final.pdf](http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf). Acessado em 03 de setembro de 2017, p. 09.

<sup>131</sup>WEBER, Max. **O que é Burocracia**, p. 11.

<sup>132</sup>CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 6ª Ed, 2002, p. 06.

<sup>133</sup>CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 8ª ed, 2011, p. 252.

<sup>134</sup>CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**, p. 252.

A burocracia é uma organização ligada por normas e regulamentos estabelecidos previamente por escrito. Em outros termos, é uma organização baseada em uma legislação própria (como a Constituição para o Estado ou os estatutos para a empresa privada) que define antecipadamente como a organização burocrática deverá funcionar. Essas normas e regulamentos são escritos e também são exaustivos porque abrangem todas as áreas da organização, preveem todas as ocorrências e as enquadram dentro de um esquema definido capaz de regular tudo o que ocorre dentro da organização.<sup>135</sup>

Segundo Bresser Pereira “A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado.”<sup>136</sup> No Brasil, a burocracia começa a ser implementada em 1936, com a reforma administrativa<sup>137</sup> criando o DASP que pretendia estabelecer uma composição da maioria dos setores integrantes da administração pública. Possuía o intuito de promover a seleção e aperfeiçoamento do quadro de pessoal administrativo Estatal, usando o sistema de mérito que seria o único capaz de diminuir os interesses privados e políticos na ocupação de cargos públicos.<sup>138</sup>

Segundo Ribeiro o Departamento Administrativo do Serviço Público propiciou “a instauração da nova ordem burocrática, baseada em normas racionais e procedimentos legais para a consecução dos negócios públicos, em que se destaca o propósito de formação de uma burocracia profissional.”<sup>139</sup> Mas, ainda segundo o autor “[...]as iniciativas do DASP dentro do esforço de modernização do aparelho do Estado, cujos resultados foram irrelevantes do ponto de vista da superação do clientelismo.”<sup>140</sup> Assim, o departamento não conseguiu atingir seus objetivos inicialmente exarados, pois a burocracia Weberiana possuía diversas nuances que se chocavam com as práticas ainda exercidas pelo governo.

---

<sup>135</sup>CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**, p. 262-263.

<sup>136</sup>BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Da Administração Pública Burocrática À Gerencial**. Acessado em 28 de setembro de 2017.

<sup>137</sup>BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Da Administração Pública Burocrática À Gerencial**. Acessado em 28 de setembro de 2017.

<sup>138</sup>DASP. **Diretrizes do Estado Novo (1937 - 1945) - Departamento Administrativo do Serviço Público**. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/DASP>. Acessado em 02 de setembro de 2017.

<sup>139</sup>RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90**. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043326.pdf>. Acessado em 01 de setembro de 2017.

<sup>140</sup>RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Reforma do aparelho de Estado no Brasil**. Acessado em 01 de setembro de 2017.

Assim com a criação do DASP, a administração pública passou a fortalecer o princípio da meritocracia, instituindo concursos públicos para seleção de servidores, dentre outras práticas anticlientelistas. O artigo 67 da Constituição de 1937<sup>141</sup> expressava que haveria junto à Presidência da República um departamento administrativo que seria organizado por decreto do presidente e que teria as seguintes atribuições:<sup>142</sup>

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; b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar, por delegação do presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.<sup>143</sup>

O Decreto-Lei N. 579, de 30 de julho de 1938<sup>144</sup>, institui de forma expressa as atribuições do DASP acima elencadas e adiciona outras, tais como: seleção de candidatos para cargos públicos federais, excetuando Câmara dos Deputados, do magistério e da magistratura; promover a readaptação e aperfeiçoamento dos funcionários da União; estudar e especificar os padrões e especificações de material para uso no serviço público; auxiliar o presidente da República no exame de projetos de lei; inspecionar os serviços públicos; apresentar anualmente relatório pormenorizado dos trabalhos realizados e em andamento.<sup>145</sup>

Via-se claramente a preocupação da reforma com organização, controle e aperfeiçoamento do quadro de funcionários públicos, mas, ainda, percebia-se que restava resquícios do modelo patrimonialista com a falta de exigência de a seleção de funcionários para o magistério e para a magistratura.

---

<sup>141</sup>BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>142</sup>WAHRLICH, Beatriz. **Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)**. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/dep-artamento-administrativo-do-servico-publico-dasp>. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>143</sup>WAHRLICH, Beatriz. **Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)**. Acesso em 20 de jan. 2018.

<sup>144</sup>BRASIL. Decreto-Lei N° 579, de 30 de julho De 1938. Disponível em: <http://www2.camara.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126972-pe.html>. Acesso em 15 de fev. 2018

<sup>145</sup>WAHRLICH, Beatriz. **Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)**. Acesso em 20 de jan. 2018.

O modelo burocrático de Weber trouxe significativos avanços para a modernização da administração pública brasileira. Com o controle racional dos recursos humanos empregados, e a adequação dos meios de atuação em consonância com os objetivos a serem alcançados. Além de tentar acabar com as práticas patrimonialistas, separando o público do privado.

A burocracia clássica de Weber é pautada por três modelos de dominação, são eles: o legal, o tradicional e o carismático. A dominação na visão de Weber é “[...] a probabilidade de encontrar obediência a um determinado mandato, pode fundar-se em diversos motivos de submissão.”<sup>146</sup> Ainda, Weber assevera que essa dominação pode depender de interesses e podem ser considerações utilitárias de vantagens e inconvenientes por parte do que obedece.<sup>147</sup>

O modelo de dominação carismático é instituído daquele que possui o fito de líder nato ou herói por algum ato de coragem. Segundo Weber a dominação carismática é “[...] em virtude de devoção afetiva à pessoa do senhor e a seus dotes sobrenaturais (carisma) e, particularmente: a faculdades mágicas, revelações ou heroísmo, poder intelectual ou de oratória.”<sup>148</sup>

Importante salientar que não se trata na acepção pura da palavra carismático, que seria somente ao tocante de despertar carisma pra com o outro, mas sim o que manda, o líder.<sup>149</sup> O governante que possui o dom da dominação pelo carisma é dotado de aspirações sentimentais, comove as massas com discursos eloquentes, demonstra seu afeto e comprometimento com os anseios sociais.

De outra banda, a dominação tradicional em Weber é “[...] em virtude da crença na santidade das ordenações e dos poderes senhoriais de há muito existentes. Seu tipo mais puro é a dominação patriarcal.”<sup>150</sup> Na dominação patriarcal há uma relação de senhor para súditos, onde o quadro administrativo é formado por servidores nomeados diretamente pelo patriarca, sem critérios pré-definidos.<sup>151</sup> Aqui a obediência se dá em virtude da sua dignidade e

---

<sup>146</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**. Tradução de Gabriel Cohen. Rio de Janeiro: Guedes Multimídia, 2008, p. 128.

<sup>147</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 128.

<sup>148</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 134.

<sup>149</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 135.

<sup>150</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 131.

<sup>151</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 131.

benevolência, por tradição que redundava na fidelidade ao padrinho político, e o conteúdo das ordens está fixado pela própria tradição.<sup>152</sup> Os subalternos cumprem estritamente a ordem do dominador, os vassallos são a própria extensão da palavra do senhor.

Por outro lado, a dominação legal em Weber possui apego as formas estabelecidas, ou seja, “[...]em virtude de estatuto. Seu tipo mais puro é a dominação burocrática. Sua ideia básica é: qualquer direito pode ser criado e modificado mediante um estatuto sancionado corretamente quanto à forma.”<sup>153</sup> A burocracia é o tipo mais puro de dominação legal, mas não é o único, podendo existir a burocracia eletiva, correspondem a essa dominação as modalidades de corpos colegiados de governo e administração.<sup>154</sup>

Esse modelo de dominação legal preconizado por Weber leva a ideia de que “[...] a legitimidade se estabelece através da crença na legalidade das normas estatuídas e dos direitos de mando dos que exercem a autoridade.”<sup>155</sup> Nessa toada, há a criação racional de regras que os dominados se apegam excessivamente, seja por fé ou imposição, e com isso exercitam estritamente suas funções dentro de um ordenamento estatutário pré-definido rigorosamente. Segundo Santin:

Essa burocracia faz funcionar a dominação legal tendo por base o “estatuto”, legislação aprovada e sancionada seguindo as regras do direito positivo, o que lhe dá a legitimidade e garantias para o exercício do poder. Mediante esse sistema de completa separação entre o público e o privado, os administrados terão duas alternativas: obedecer à legislação e usufruir das vantagens proporcionadas pelo sistema, ou desobedecê-la e sofrer as sanções correspondentes.<sup>156</sup>

De acordo com Weber, a burocracia possui traços que define o seu modo específico de agir.<sup>157</sup> O primeiro é o de que há setores jurisdicionais estáveis e oficiais, organizados, em geral, por leis e ordenamentos administrativos.<sup>158</sup> Para

<sup>152</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 131.

<sup>153</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 128.

<sup>154</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 130.

<sup>155</sup>QUINTANEIRO, T.; OLIVEIRA BARBOSA, M. L. de; MONTEIRO DE OLIVEIRA, M. G. **Um toque nos clássicos: Marx, Durkheim e Weber**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2ª Ed. Revista Ampliada, 1ª reimpressão, 2003, p. 122.

<sup>156</sup>SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e Administração Pública no Século XXI: Novos desafios da cidadania e do poder local**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 66.

<sup>157</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 09.

<sup>158</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 09.

Alves de Oliveira “a autoridade burocrática é necessariamente legal e por isso exige a formulação de normas que orientam e disciplinam não só a definição e o processamento das atividades da organização, através de leis e decretos.”<sup>159</sup> A função primordial da burocracia é cumprir o especificado em lei, ou seja, atentar para a legalidade do ato, não só na confecção administrativa, mas também em todas as fases do processo administrativo.

Ainda, as atividades exigidas por esses órgãos se dividem de forma estável, e a autoridade que emana ordens as distribui de maneira igualmente estável, pautando sua delimitação de atuação segundo as normas postas. Conforme Weber “[...] referentes aos meios coativos, físicos, sacerdotais ou de outra espécie, do qual podem dispor os funcionários.”<sup>160</sup>

Por fim, o cumprimento normal e continuado dos deveres e do exercício dos direitos é assegurado por um sistema de norma, só pode prestar serviço os agentes qualificados para desempenharem suas funções.<sup>161</sup> Isto é, a qualificação pessoal do funcionário público, para exercitar determinada função ou cargo, é a razão de ser da burocracia, o funcionário é escolhido por mérito, o que mais apto estiver para a função será o escolhido. Segundo Weber:

Estes três elementos constituem, no governo público – e legal, a “autoridade burocrática”. No âmbito econômico privado fazem parte da “administração” burocrática. Tal como a descrevemos, a burocracia somente está totalmente desenvolvida nas comunidades políticas e eclesiásticas do Estado moderno; no caso da economia privada somente o está nas instituições capitalistas mais avançadas. Uma autoridade burocrática perdurável e pública, jurisdicionalmente determinada, constitui normalmente uma exceção e não uma regra histórica. Isto é válido ainda em grandes formações políticas, tais como as do antigo Oriente, os impérios conquistadores germano e mongólico, bem como a maioria das formações feudais de Estado. Em todos estes casos, o governante executa as disposições mais importantes mediante administradores pessoais, colegas de mesa e cortesãos. As comissões e autoridade destes não estão delimitadas com precisão, mas estabelecem de forma temporária e para cada caso.<sup>162</sup>

O segundo traço preconizado por Weber é o de que “os princípios de hierarquia de cargos e de diversos níveis de autoridade implicam um sistema de

---

<sup>159</sup>ALVES DE OLIVEIRA, Gercina. **A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira**. p. 53.

<sup>160</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 09.

<sup>161</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 09.

<sup>162</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 10.

sobre, e subordinação ferreamente organizado.”<sup>163</sup> De acordo com esses princípios os funcionários superiores controlam os funcionários inferiores.<sup>164</sup> Isso não quer dizer que o escalão superior estaria autorizado a cuidar dos assuntos do escalão inferior, o que, de fato, deve acontecer é uma sucessão de agentes qualificados para que o cargo perdure e que as funções continuem muito bem definidas com a sua execução conforme preconiza o estatuto.

O terceiro traço característico da burocracia por Weber é o de que a administração é pautada por documentos formais e escritos. Assim, “o conjunto dos funcionários “públicos” estáveis, bem como o correspondente aparato de instrumentos e arquivos, integram uma “repartição”.”<sup>165</sup> Assim, a burocracia separa a atividade oficial do agente público da sua vida privada, “os fundos e equipamentos públicos estão separados da propriedade privada do funcionário.”<sup>166</sup> Com isso, há a clara tentativa de extirpar as práticas patrimonialistas da administração pública, fazendo com que o gestor não interfira nos bens públicos e os usufrua como seus fossem, o funcionário é um administrador remunerado, ou seja, tem a função de zelar pelo bem público com o intuito de servir a sociedade com eficiência, possibilitando o acesso dos cidadãos a direitos fornecidos pelo Estado.

O quarto traço da burocracia elencado por Weber refere-se que o candidato a um cargo necessita de uma boa preparação para que exercite a administração desse cargo com especialidade, exigindo-se a mais alta competência na execução do seu ofício público.<sup>167</sup> O quinto traço preconiza que “Se o cargo está em pleno desenvolvimento, a atividade do funcionário requer toda a sua capacidade de trabalho”<sup>168</sup>, e que o funcionário cumpra todo o seu expediente de forma plena, estando sempre plenamente disponível para o exercício de sua função.

Por fim, o sexto traço discorre que “a administração do cargo se ajusta a normas gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos precisas, e que podem ser aprendidas.”<sup>169</sup> Logo, é dever do funcionário ter conhecimento prévio das

---

<sup>163</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 10.

<sup>164</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 10.

<sup>165</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 11.

<sup>166</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 11.

<sup>167</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 11-12.

<sup>168</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 12.

<sup>169</sup>WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**, p. 12.

normas que irá exercitar, assim como entender todo o processo ao qual irá exercer, possibilitando a máxima competência na tarefa à qual foi designado.

Para Oliveira “Burocracia designa, em Weber, um quadro de funcionários que, organizados dentro de uma forma específica e submetidos a normas de conduta também específicas e determinadas, exercem autoridade legal.”<sup>170</sup> Desse modo a burocracia aglutina a legalidade a seus métodos, possibilitando um controle racional dos procedimentos utilizados pelo modelo burocrático no intuito de perseguir os fins administrativos. Para Bonavides a legalidade dos sistemas políticos, redundam na observância das leis, ou seja, o procedimento que a autoridade estabelece deve estar em consonância com o direito estabelecido,<sup>171</sup> não há margem para atuação.

De acordo com Alves de Oliveira “o conceito weberiano de burocracia é resultante da concepção Weberiana de autoridade legal.”<sup>172</sup> Bonavides discorre acerca de que o princípio da legalidade “[...] traduz a noção de que todo poder estatal deverá atuar sempre de conformidade com as regras jurídicas vigentes. Em suma, a acomodação do poder que se exerce ao direito que o regula.”<sup>173</sup> Para Wolkmer “a legalidade reflete fundamentalmente o acatamento a uma estrutura normativa posta, vigente e positiva.”<sup>174</sup> Assim, a via administrativa mandamental é pautada pelo estrito apego as formas e procedimentos ditados por leis ou normas postas, o gestor público só faz o que é lhe permitido fazer.

Segundo Eisenmann “[...] o princípio de legalidade determina, portanto, uma certa relação entre os atos ou as ações administrativas e a massa imensa de normas gerais e de normas individuais.”<sup>175</sup> Logo, a atuação administrativa deriva da lei, e somente dela pode extrair sua forma de atuação de modo concreto.

---

<sup>170</sup>ALVES DE OLIVEIRA, Gercina. **A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira**, p. 47.

<sup>171</sup>BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores, 10ª Edição, 8ª Tiragem, 2000, p.116.

<sup>172</sup>ALVES DE OLIVEIRA, Gercina. **A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira**, p. 47.

<sup>173</sup>BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**, p.116.

<sup>174</sup>WOLKMER, Antônio Carlos. **Legitimidade e legalidade: uma distinção necessária**. In: Revista de Informação Legislativa, n. 124. Brasília, 1994, p. 180.

<sup>175</sup>EISENMANN, Charles. **O Direito Administrativo e o Princípio Da Legalidade**. Revista de Direito Administrativo. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/19443>. Acesso em 21 de março de 2018.

O princípio da legalidade atinente à administração pública funciona como uma barreira, um limite posto para que o Estado não mostre suas garras e assole o cidadão. Por outro viés, é a transmutação do direito de o cidadão não ser compelido pelo Estado a fazer ou deixar de fazer algo que esteja fora dos ditames legais. Desse modo, o Estado exercita uma boa administração e, com isso, garante a eficácia de direitos para seus governados.

A legalidade é e será sempre imperiosa, mas, cumprir a lei na sua exatidão, na sua acepção nua e crua, sem avaliar as tensões e anseios sociais, faz com que a igualdade material fique equidistante, fazendo valer somente a igualdade formal, que hodiernamente não satisfaz as aflições societárias. Nessa toada, passa-se da era do legalismo exacerbado, do apego excessivo a letra fria da lei, para a incursão na esfera moral e premência da sociedade. Deixando-se de lado o fim primordial da administração pública que é a sua eficiência plena, conforme Meirelles:

Cumprir simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da Moral, para que ao legal se ajunte o honesto e o conveniente aos interesses sociais. Desses princípios é que o Direito Público extraiu e sistematizou a teoria da moralidade administrativa[...].<sup>176</sup>

Para Chiavenato, durante a era da industrialização o modelo burocrático foi o ideal para as grandes organizações, ante o fato de que trabalhavam em um ambiente estável e de poucas mudanças.<sup>177</sup> Na década posterior a 1930, deve-se ter cautela na análise do desenvolvimento industrial brasileiro. Na visão de Perissinoto não havia um “Estado plenamente racionalizado, sob controle de uma burocracia moderna e centralizada, como nos querem fazer crer os ideólogos do Estado Novo e os dirigentes do DASP.”<sup>178</sup> Aliado ao fato de que a tentativa de implementação de um Estado mais racional não teve a resposta que os idealizadores esperavam, ficando aquém dos resultados pretendidos, e com isso a implantação da burocracia Weberiana ficou abaixo dos níveis esperados.

---

<sup>176</sup>MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 42ª edição, 2015, p. 94.

<sup>177</sup>CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2ªed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2ª ed., 8ª reimpressão, 2004, p. 42.

<sup>178</sup>PERISSINOTO, Renato. **Industrialização e burocracia econômica no Brasil (1930-1964)**: notas para uma futura comparação com o caso argentino, p. 08. Disponível em: <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/Perissinotto.pdf>. Acesso em 22 de fev. 2018.

As burocracias eram encontradas em organizações industriais, políticas, religiosas, educacionais, militares, etc. O tempo passou e o mundo mudou. Pena que a burocracia não tenha a menor aptidão para flexibilidade e inovação, tão necessárias em um mundo atual caracterizado por intensa mudança e instabilidade. Daí, a forte e generalizada tendência à desburocratizar não é apenas reduzir papelório, mas, sobretudo, reduzir o excesso de burocratização, ou seja, reduzir o grau de intensidade das dimensões burocráticas.<sup>179</sup>

Com o advento da globalização, crescimento populacional e o alto grau de tecnologia empregada na administração pública fazem com que o modelo burocrático se torne, de certo modo, ineficiente, ante ao arraigado apego aos métodos e formalismos. Ante o fato de que o modelo não acompanhou a evolução tecnológica e, de certo modo, não faz bom uso da tecnologia. Pois, o forte apego aos métodos e procedimentos fazem com que a gestão da coisa pública fique enrijecida e, com isso, impossibilita o fluxo maior de informações e a mais rápida tomada de decisões administrativas. De acordo com Alves de Oliveira:

A burocracia, conforme visualizada e descrita por Weber é um tipo ideal de organização que, provavelmente não encontra réplica na realidade, mas funciona como importante modelo de análise sociológica e política nas pesquisas e no desenvolvimento da teoria das organizações e, por consequência, no estudo e na formulação da teoria administrativa.<sup>180</sup>

Hodiernamente, o modelo burocrático, de certo modo, perdeu sua confluência com a sociedade, ficou alheio as nuances sociais. Conforme Santin, “[...] não se advoga pela superação do paradigma burocrático de Administração Pública [...], nem pela adoção irrestrita do modelo neoliberal, mas sim por sua modernização [...]”.<sup>181</sup> Assim, a burocracia se agrega com o modelo gerencialista, com o intuito de possibilitar uma maior afluência com a cambiante sociedade moderna.

Portanto, devido ao advento do Estado Social, são vários os fatores e argumentos que levaram a políticas estatais do bem-estar, entre elas o

<sup>179</sup>PERISSINOTO, Renato. **Industrialização e burocracia econômica no Brasil (1930-1964)**, p. 42. Acesso em 22 de fev. 2018.

<sup>180</sup>ALVES DE OLIVEIRA, Gercina. **A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira**, p. 47.

<sup>181</sup>SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e Administração Pública no Século XXI: Novos desafios da cidadania e do poder local**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 82.

argumento de que a Burocracia possui, segundo Santos, dois objetivos em sua lógica estatal. O primeiro é a sua própria expansão, isso leva a criação de novos cargos públicos, com a conseqüente contratação de mais funcionários.<sup>182</sup>

O segundo objetivo é o aumento do próprio padrão de vida dos gestores, assim, necessário o aumento de salários para que se mantenha e eleve o padrão de vida dos gestores públicos.<sup>183</sup> Mas, para que esses dois objetivos tenham sucesso o Estado deve garantir as condições de aumento do capital, por que o sucesso financeiro do Estado depende da economia. A burocracia tem em si o cálculo de que a sua própria estabilidade e sua expansão dependem da manutenção do capital e, também, da prestação de serviços públicos, ou seja, do bem estar social da população.<sup>184</sup> Assim, segundo Santos “[...]logo, na lógica da burocracia o *Welfare State*<sup>185</sup> é um ente necessário para a manutenção do seu *ethos* social.”<sup>186</sup>

Destarte, o Estado atua mais intensamente na economia, atuando como vetor do fornecimento de bens e serviços, com o intuito de prover o acesso igualitário da população a direitos. Desse modo, o modelo burocrático já não consegue fazer frente às demandas sociais. Surge o modelo gerencial como porta de vasão, aliando práticas públicas e privadas de gestão, mais atinentes ao modelo incorporado pelas grandes organizações privadas, que se passa a discorrer no próximo capítulo.

#### 1.4 Transição da burocracia para a administração gerencial

---

<sup>182</sup>SANTOS, Ivanaldo. **Da gênese à crise do Estado de bem-estar**. Cronos, Natal-RN, v. 5/6, 2005, p. 295. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/3249>. Acesso em: 02 de fev. 2018.

<sup>183</sup>SANTOS, Ivanaldo. **Da gênese à crise do Estado de bem-estar**. p. 295. Acesso em: 02 de fev. 2018.

<sup>184</sup>SANTOS, Ivanaldo. **Da gênese à crise do Estado de bem-estar**. p. 295. Acesso em: 02 de fev. 2018.

<sup>185</sup>Para Gomes “A definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa “harmonia” entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente.” GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e *welfare state***: Estado e desenvolvimento social no Brasil. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 2006, p. 203.

<sup>186</sup>SANTOS, Ivanaldo. **Da gênese à crise do Estado de bem-estar**. p. 295. Acesso em: 02 de fev. 2018.

Devido as grandes mudanças administrativas sofridas pela administração pública brasileira no último século, onde o patrimonialismo era o modelo usado pela administração pública, havendo uma clara confusão entre patrimônio público e privado, houve uma tentativa de transição do patrimonialismo para a burocracia. Com a reforma administrativa de 1937 passou-se para um modelo próximo do burocrático, estabelecido por Max Weber, onde o apego ao formalismo e a legalidade fazia com que a administração pública girasse entorno de seu próprio eixo, esquecendo de prover as necessidades sociais com sua atuação.

Segundo Bresser Pereira, após o término da Segunda Guerra Mundial, ocorreram três fatos de grande magnitude, sendo o surgimento do Estado social, a hegemonia capitalista, que o autor qualifica como rentista e fascista, e, o começo das reformas gerenciais em diversos países.<sup>187</sup> O Estado é por si só uma comunhão de esforços para instrumentalizando a ação coletivo, que possui o intuito de fazer valer objetivos fundamentais do Nação que são a liberdade, o bem estar econômico, a justiça social e a proteção da natureza.<sup>188</sup>

Houve, nesse interim, um considerável crescimento da máquina estatal, em que as bases da solidificação nacional foram a intervenção ininterrupta do Estado, onde o cenário era de intermediação entre os antigos e os novos interesses de grupos dominantes.<sup>189</sup> Conforme Vieira “[...]se hipertrofiou ininterruptamente, dando vida a um organismo agigantado e de caráter híbrido, representando, ao mesmo tempo, as forças de mudança e conservação.”<sup>190</sup>

Conforme Bresser Pereira “[...] o fator fundamental causador da reforma gerencial nos países ricos, a partir dos anos 1980, foi o enorme crescimento com as despesas sociais, e, em consequência, da carga tributária nesses países.”<sup>191</sup> Nos Estados liberais a carga tributária era de entorno de 7% do PIB, já no Estado do Bem Estar social passaram para 42%. Dada a necessidade de maior

---

<sup>187</sup>BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Reforma gerencial e legitimação do estado social**. Revista de Administração Pública. São Paulo: FGV, 2017, p. 148-149.

<sup>188</sup>BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Reforma gerencial e legitimação do estado social**, p. 148-149.

<sup>189</sup>VIEIRA, Rosa Maria. **Estado, racionalidade e planejamento**. Revista de Administração de Empresas, vol. 45, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-45-num-2-ano-2005-nid-44764/>. Acesso em 18 de jan. 2018.

<sup>190</sup>VIEIRA, Rosa Maria. **Estado, racionalidade e planejamento**. Acesso em 18 de jan. 2018.

<sup>191</sup>BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Estado do bem-estar social e reforma gerencial**. p. 02. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=6635>. Acessado em 20 de fev. de 2018.

eficiência na prestação de serviços públicos, ou a redução do custo desses serviços, e aliado a necessidade de dar garantia a legitimidade política de uma nova forma de Estado, as reformas gerenciais começam a surgir.<sup>192</sup>

Em meados da década de 80, diante de severas crises que assolaram as grandes economias, e do agigantamento das proporções que o Estado ganhou à época, surgiu o movimento denominado “*New Public Management*”. Esse movimento, entre outras vertentes defende a inserção de práticas e princípios da administração privada na administração pública. Possui como intuito maximizar a eficiência da prestação de serviços públicos e da própria administração pública. Nos últimos anos, paulatinamente, as práticas de administração privada foram incluídas da administração pública, fazendo com que houvesse mudanças substanciais na área de governança pública, onde antes o setor público era intocável e pressionado pela atuação burocrática.

Segundo Pieranti *et al* o enfoque principal do movimento *New Public Management* “[...]era a adaptação e a transferência dos conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público, pressupondo a redução do tamanho da máquina administrativa, o aumento de sua eficiência[...]”<sup>193</sup>, e, ainda, a possibilidade de criação de mecanismo que pudessem controlar e responsabilizar os gestores públicos.

Portanto, houve maior espaço para a tomada de decisão do gestor público, não ficando limitado a persecução dos meios impostos pela burocracia. Surgiu então a procura assídua pela eficiência da gestão administrativa, com o fim precípua de prestar a melhor forma de governança – no sentido de relação do Estado com o setor privado e, também com o terceiro setor<sup>194</sup>, e possibilitando a diminuição de recursos com a maximização de resultados. Segundo Dasso Júnior, citando Bresser Pereira:

[...] defende que o sistema capitalista teve duas grandes reformas da Administração Pública: a “Reforma Burocrática” que atingiu a Europa e os Estados Unidos no início do século XX e o Brasil nos anos 1930,

---

<sup>192</sup>BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Estado do bem-estar social e reforma gerencial**, p. 02. Acesso em 20 de fev. de 2018.

<sup>193</sup>PIERANTI, Octavio P., *et al.* **Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro**. XXXI encontro da Andap. Rio de Janeiro. set. 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B392.pdf>. Acesso em 03 de jan. 2019. p. 01.

<sup>194</sup>PIERANTI, Octavio P., *et al.* **Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro**. p. 04.

com o governo Vargas; e a “Reforma Gerencial” ou “Reforma da Nova Gestão Pública”. Esta última pode ser dividida em duas “ondas” distintas: a “primeira onda”, dos anos 1980, com ênfase no ajuste estrutural das economias em crise (ajuste fiscal, privatização, liberalização do comércio); e a “segunda onda”, a partir dos anos 1990, com ênfase nas transformações de caráter institucional.<sup>195</sup>

No Brasil, no início da década de 90, começaram as primeiras intenções de introdução do *New Public Management*, o que Bresser Pereira cunhou como Administração Gerencial.<sup>196</sup> Com o exercício das novas práticas administrativas chegou-se as reformas gerencialistas, começando com uma pequena prévia contida no decreto Lei 200/67 que instituiu a descentralização administrativa e, por fim, indo ao encontro a grande reforma administrativa ocorrida com a emenda complementar n. 19 de 1998.

O decreto lei 200/67<sup>197</sup> foi norteado pelos princípios de planejamento, descentralização, coordenação, delegação de autoridade e controle. Ainda, prezou pela expansão das empresas estatais, e conseqüentemente a intervenção estatal na economia. Acentuou ainda mais o sistema de mérito do funcionalismo público. Houve, também, uma expansão da administração indireta da administração pública brasileira.

Segundo Bresser Pereira “A reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei 200, entretanto, constitui um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática[...]”<sup>198</sup>, ainda para o autor, segundo o plano diretor da reforma do aparelho do Estado o Decreto lei 200 pode ser considerado como a primeira tentativa de romper com o modelo burocrático e introduzir a administração gerencial no Brasil.<sup>199</sup> No artigo 14 do Decreto lei 200<sup>200</sup>, vislumbra-se a tentativa de romper com o sistema burocrático e adentrar no gerencialismo, ante a

<sup>195</sup> DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. “Nova Gestão Pública” (NGP): **A Teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial da administração pública brasileira. In: Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados. Oeiras: INA, 2000, p. 63-64 Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>, Acesso em 20 de agosto de 2018.

<sup>196</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil**. p. 11. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma\\_gerencial-RSP.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf). Acessado em 20 de set. de 2018.

<sup>197</sup> BRASIL. **DECRETO LEI 200/67**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Dele0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Dele0200.htm). Acessado em 03 de setembro de 2017.

<sup>198</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, p. 19.

<sup>199</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, p. 19.

<sup>200</sup> BRASIL. **DECRETO LEI 200/67**. Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

simplificação de processos e supressão de controles evidenciados como formais.

Segundo Paludo “esse Decreto-Lei no 200 trouxe profundas alterações na organização e no funcionamento do Estado Administrativo, com vistas a tornar a Administração mais eficiente e eficaz.”<sup>201</sup> Ainda, para Paludo os estudos para a elaboração do decreto apontaram duas questões chave que deveriam ser solucionadas<sup>202</sup>, são a: “centralização excessiva da Administração nos Órgãos de Cúpula/Presidência da República e a ausência de coordenação nas ações de governo.”<sup>203</sup> Percebe-se que a burocracia ainda reinava absoluta, pois a excessiva centralização faz com que haja o controle das tarefas administrativas. Mas a tentativa do decreto de romper com o sistema burocrático não teve o êxito esperado. Para Bresser Pereira:

Entretanto, as reformas operadas pelo Decreto-Lei 200/67 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central. O núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo, ao invés, contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.<sup>204</sup>

Conforme Bresser Pereira o Decreto Lei 200/67 possuiu problemas abruptos “[...]teve, porém, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado por permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas.”<sup>205</sup> Na tentativa de introdução do modelo gerencial as falhas inesperadas e não previstas possibilitaram a continuação de práticas patrimonialistas no cerne da administração pública.

O outro problema foi o de que a falta de preocupação com as mudanças na administração direta, que possuía cunho pejorativo, por ser altamente burocrática, passou-se a não ser realizados concursos públicos e, com isso, as

---

<sup>201</sup>PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**, p. 84.

<sup>202</sup>PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**, p. 84.

<sup>203</sup>PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**, p. 84.

<sup>204</sup>PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, p. 20.

<sup>205</sup>BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: *BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 244.

carreiras de administradores não foram desenvolvidas.<sup>206</sup> Logo, a primeira tentativa de introdução de práticas gerenciais na administração pública brasileira fracassou, não sendo implementada por completo e não atingindo seu objetivo.

Com o rompimento do regime militar e a promulgação da Constituição Federal de 1988 houve alguns retrocessos, voltando a burocracia rígida nos moldes propostos por Weber.

Dois fatores elencados por Bresser Pereira agravaram o retrocesso contido na Constituição de 1988. O primeiro foi a divisão de cargos públicos da administração indireta e nos ministérios Estaduais.<sup>207</sup> O segundo foi que a burocracia era acusada da crise do Estado uma vez que favorecia o crescimento exacerbado da máquina pública.<sup>208</sup> Conforme Bresser Pereira:

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.<sup>209</sup>

A Constituição de 1988 trouxe severa involução para a administração pública, e desconsiderou totalmente as novas práticas administrativas mundiais, que possuíam tendências gerencialistas governamentais, capitaneadas pelo *New Public Management*. Segundo Paludo “Os mecanismos de controle da CF/1988 favorecem o controle social, mas o modelo burocrático expresso pela CF/1988 dificulta a transparência administrativa.”<sup>210</sup>

Desse modo, diante do contexto administrativo incrustado da Constituição Federal de 1988, foi dado início a reforma do aparato administrativo do Estado, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 19 de 04 de julho 1998.<sup>211</sup>

Em 1995 foi elaborado o Plano Diretor do Estado, que de acordo com Paludo “É em meio a um intenso debate sobre a redefinição do papel do Estado

<sup>206</sup>BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Da administração pública burocrática à gerencial**, p. 244.

<sup>207</sup>PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, p. 20.

<sup>208</sup>PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, p. 20.

<sup>209</sup>PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, p. 21.

<sup>210</sup>PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**, p. 91.

<sup>211</sup>BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm). Acessado em 04 de setembro de 2017.

que surge o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado – Pdrae.<sup>212</sup> O plano diretor foi elaborado à época com o intuito de reconstruir a administração pública brasileira, dando-a ares de modernidade e tornando-a mais racional frente as demandas sociais.

Em 1995 houve grandes discussões sobre a reforma gerencial, segundo Bresser Pereira “[...] havia defensores do modelo burocrático que não compreendiam que a reforma gerencial não se opunha a ele, mas partia dele para dar um passo adiante.”<sup>213</sup> Não havia menção e um rompimento abrupto com a burocracia, mas sim uma tentativa de avanço de modernizar as práticas de gestão pública.

A criação do PDRAE possuía proposta clara no sentido de inaugurar e introduzir, definitivamente, a administração gerencial no contexto social brasileiro.<sup>214</sup> Com a reforma, o Estado assume um papel diferente, passando a ser regulador e promotor do desenvolvimento econômico e social<sup>215</sup>, internalizando práticas de administração privada dentro da administração pública:

O Estado assume um papel menos executor ou prestador direto de serviços mantendo-se, entretanto, no papel de regulador e provedor destes. Nesta nova perspectiva, busca-se o fortalecimento das suas funções de regulação e de coordenação, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infraestrutura.<sup>216</sup>

Conforme Souza Filho o PDRAE “implicou uma forte coordenação das ações e a redução da intervenção do Estado na sociedade, tanto como setor produtivo quanto como provedor de políticas sociais.”<sup>217</sup> Desse modo, a reforma administrativa teve, de início, uma reação negativa, mas em ato contínuo passou

<sup>212</sup>PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**, p. 95.

<sup>213</sup>BRESSER PEREIRA, Luiz C.. **Reforma gerencial e legitimação do estado social**, p. 152.

<sup>214</sup>LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro, set/out. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>. Acessado em 03 de setembro de 2017.

<sup>215</sup>LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Acessado em 19 de jan. 2018.

<sup>216</sup>LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Acessado em 19 de jan. 2018.

<sup>217</sup>SOUZA FILHO, Rodrigo de; CUNHA, Elcemir Paço. **O PDRAE e a Contrarreforma Gerencial**. Disponível em: <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/viewFile/1750/pdf>. Acessado em 04 de setembro de 2017.

a contar com apoio de intelectuais e políticos.<sup>218</sup> Portanto, a reforma foi promulgada em 1998, possuindo como marco a Emenda Complementar n. 19, nada obstante que algumas ações se iniciaram ainda no ano de 1995, com a concepção do PDRAE. De acordo com Bresser Pereira, o Estado possui dupla função para que os seus objetivos sejam alcançados:

Para realizar seus objetivos, o Estado se desdobra, historicamente, em dois: Estado como regime político ou como sistema constitucional-legal, e Estado como administração pública ou como aparelho (organização) que garante o sistema constitucional-legal. No mundo contemporâneo, o Estado como regime político assumiu a forma de estado social e, como aparelho ou organização, a de estado gerencial. Governar é fazer os compromissos para alcançar a maioria, é definir as leis e políticas públicas, é tomar decisões estratégicas voltadas para o interesse público e nacional — é aperfeiçoar e garantir o Estado enquanto regime político. Mas governar é administrar a organização do Estado: é escolher os principais responsáveis por sua implementação, é detalhar e implementar as leis e políticas, é aperfeiçoar constantemente o aparelho do Estado de forma a operar os serviços públicos com qualidade e eficiência — é tornar o Estado, estado gerencial.<sup>219</sup>

Nessa toada, a reforma era vista à época como imposição de práticas neoliberais, no sentido de amenizar as práticas preconizadas no Estado social, indo a favor de tendências mundiais de reduzir o tamanho e atuação estatal. Pois, o Estado social possui seu traço na ampliação e interferência assídua do Poder Executivo em todos os setores econômicos, assim como a intervenção aguda do Estado na economia, com o intuito de reduzir as desigualdades sociais.<sup>220</sup>

Assim, a criação do PDRAE causou um “frenesi” intelectual no Brasil, pelo fato de que iria na contramão do Estado social e introduziria práticas neoliberais natas, propiciando a mínima intervenção estatal no mercado e deixando que a economia auto se regule, sem a intromissão do Estado. Para Bresser Pereira:

A reforma gerencial de 1995 foi acusada de ser neoliberal. Hoje, porém, esse tipo de acusação está quase esquecido, porque ficou claro que sua consequência primeira foi fortalecer o próprio Estado e não o enfraquecer como almejavam os neoliberais. Na verdade, a reforma gerencial é compatível com governos de esquerda ou de direita, mas, como veremos adiante, ao tornar eficientes os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado, ela legitima politicamente o estado social. No Brasil, ficou também claro ser um equívoco a vinculação da reforma gerencial de 1995 com o neoliberalismo, pelo fato de que as

<sup>218</sup>PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**, p. 95.

<sup>219</sup>BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Reforma gerencial e legitimação do estado social**, p. 149.

<sup>220</sup>SANTIN, Janaína R. **Estado, constituição e Administração Pública no Século XXI**, p. 68.

diretrizes básicas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado continuaram a ser implantadas em nível federal e em muitos estados e municípios independentemente da orientação política dos respectivos governos. Embora os representantes do Partido dos Trabalhadores enquanto estavam na oposição fossem críticos da reforma, o governo Lula adotou muitos dos seus princípios.<sup>221</sup>

Cabe destacar que havia resistência sobre a implementação do PDRAE por se tratar de reforma ideológica, mas o que se vislumbra, após 23 anos da criação do PDRAE, é que as mudanças propiciadas pela implantação do plano eram necessárias. Fato é que mesmo os opositores da ideia de criação do PDRAE renderam-se a suas ideias e aplicaram-nas no decorrer dos anos posteriores. Exemplo disso é que o governo do Partido dos Trabalhadores, que resistiam as mudanças, e indicavam que as tendências neoliberais do PDRAE eram maléficas para o Estado Social, quando no poder, aplicaram as técnicas gerenciais nos programas do Bolsa Família, elaboraram planejamento estratégicos, expansão das universidades<sup>222</sup>, entre outros.

Conforme Bresser Pereira “[...] dado que o Estado social é uma conquista definitiva das sociedades modernas, e a reforma gerencial uma necessidade que dele decorre, sua implantação é uma questão de tempo e de qualidade.”<sup>223</sup> Logo, as práticas gerencialistas possuem o intuito de modernizar, agregar setores públicos e privado no intuito de fornecer as melhores tomadas de decisões administrativas de forma escalonada, eficiente e perspicaz, perfazendo maiores benefícios com os mínimos sacrifícios, maximizando a eficácia de direitos aos cidadãos.

Após a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, que alterou o artigo 37 da Constituição Federal, incluiu-se a eficiência como princípio que rege a Administração Pública. Segundo Santin “agregou-se, então, a eficiência ao rol dos princípios fundamentais da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, distrito Federal e Municípios.”<sup>224</sup>

Segundo Sundfeld princípios são “ideias centrais de um sistema, ao qual dão sentido lógico, harmonioso, racional, permitindo a compreensão de seu

---

<sup>221</sup>BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Reforma gerencial e legitimação do estado social**, p. 152-153.

<sup>222</sup>BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Reforma gerencial e legitimação do estado social**, p. 153.

<sup>223</sup>BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Reforma gerencial e legitimação do estado social**, p. 152.

<sup>224</sup>SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e Administração Pública no Século XXI: Novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 105.

modo de se organizar-se.”<sup>225</sup> Não há como atrelar valores tangível aos princípios, pois eles não determinam o que deve ser, mas o que é melhor para determinado caso.<sup>226</sup> Para Barroso “os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui.”<sup>227</sup> Ainda, os princípios não são apenas fragmentos de lei, são a própria personificação do direito em si, com toda a sua abrangência e extensão.<sup>228</sup>

Não se pode olvidar que na complexidade social as inter-relações se tornam mais difíceis e complexas, seja pelo elevado grau de tecnologia empregado, pela facilidade de comunicação ou a precocidade das informações. A historicidade leva a crer que na maioria as sociedades complexas são nações-Estados, formações sociais recentes.<sup>229</sup> Todas essas nuances conferem as sociedades complexas, que estão presentes neste mundo moderno, aspectos de universalidade, que, de certo modo, se mesclam em uma grande diversidade mundial.<sup>230</sup>

Desse modo, a sociedade encontra-se em evolução constante, e, do mesmo modo, as nuances, que ao administrador público enfrenta em sua atuação, devem ser adequadas aos anseios da sociedade. Pois segundo Peirano “[...] as nações-Estados, ao invés de serem algo pronto e acabado, representam mais uma tendência, ou um processo.”<sup>231</sup> As sociedades possuem função agregadora, ou seja, se adaptam as necessidades sociais, assim o Estado é uma edificação de escolhas de seus gestores.

---

<sup>225</sup>SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 18.

<sup>226</sup>ÁVILA, Humberto Bergmann. **A Distinção Entre Princípios E Regras E A Redefinição Do Dever De Proporcionalidade**. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/47313/45714>. Acessado em 05 de setembro de 2017.

<sup>227</sup>BARROSO, Luís R. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p.147.

<sup>228</sup>ROSENVALD, Nelson. **Dignidade humana e boa-fé no Código Civil**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p.45-46.

<sup>229</sup>PEIRANO, Mariza G. S. **Etnocentrismo às avessas: O conceito de “sociedade complexa”**. Revista de Ciências Sociais, Volume 26, n. 1. Rio de Janeiro, 1983, p. 110. Disponível em: [http://www.marizapeirano.com.br/artigos/1983\\_etnocentrismo\\_as\\_avessas.pdf](http://www.marizapeirano.com.br/artigos/1983_etnocentrismo_as_avessas.pdf). Acessado em 03 de setembro de 2017.

<sup>230</sup>PEIRANO, Mariza G. S. **Etnocentrismo às avessas: O conceito de “sociedade complexa**, p. 110.

<sup>231</sup>PEIRANO, Mariza G. S. **Etnocentrismo às avessas: O conceito de “sociedade complexa**, p. 110.

Nesse contexto fático, o processo de amadurecimento e evolução da administração pública brasileira possibilitou ganhos sociais ao cidadão, inclusive com o fortalecimento de direitos sociais, priorizados enfaticamente nos últimos governos.

Segundo Bonavides “[...] da crítica das doutrinas igualitárias contra a concepção e a prática liberal do Estado é que nasceram as exigências de direitos sociais,”<sup>232</sup> e, ainda, continua asseverando que, essa reivindicação de direitos sociais, surgiu das transformações sistemáticas das relações entre o indivíduo e o Estado modificando consideravelmente a relação entre ambos.<sup>233</sup>

O princípio da eficiência trouxe uma considerável inovação legislativa, insculpindo na Constituição Federal um conceito aberto, como é o próprio significado da palavra. Segundo Pascarelli Filho o princípio da eficiência “representa inovação que merece atenção e tratamentos especiais por representar importante instrumento para fazer exigir a qualidade dos serviços e produtos advindos do Estado.”<sup>234</sup>

O fato de a expressão eficiência possuir sentidos diversos, e ser empregado de forma diversa em cada contexto, assim como cada interlocutor dispor de uma preconcepção sobre eficiência, pode haver ruídos e causar implicações práticas desconexas com a realidade.

França frisa que o princípio da eficiência administrativa estabelece que toda ação administrativa deve ser pautada pela persecução material e efetiva da finalidade da lei, ou seja, deve ser atrelada aos ditames legais conforme os princípios jurídico-administrativos.<sup>235</sup>

Meirelles discorre que a eficiência é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se basta em desempenhá-lo apenas seguindo a legalidade. Exige-se que haja resultados positivos e que os serviços públicos sejam satisfatoriamente desempenhados, respondendo os anseios e necessidades da comunidade.<sup>236</sup> Para Gabardo:

---

<sup>232</sup>BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000, p. 42.

<sup>233</sup>BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**, 42.

<sup>234</sup>PASCARELLI FILHO, Mário. **A nova Administração Pública: Profissionalização, Eficiência e Governança**. São Paulo: DVS Editora, 2011, p. 44.

<sup>235</sup>FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Eficiência administrativa**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, n. 220, abr./jul. 2000, p. 168.

<sup>236</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 42ª edição, 2015, p. 105.

É importante considerar a importância da aplicação dos princípios da eficiência administrativa e da razoabilidade ou proporcionalidade na estruturação dos programas de integridade e conformidade com regras de conduta ética. O princípio constitucional da eficiência está previsto no caput do artigo 37 da Constituição Federal, servindo como importante parâmetro para o controle da atividade econômica, em que pese destine-se, inicialmente, só à estrutura orgânica do Estado.<sup>237</sup>

Ao inverso, não só na visão legalista, o princípio da eficiência mergulha numa outra seara, que é segundo Chiavenatto *apud* Feigengaum “[...]a relação entre o que é conseguido e o que pode ser conseguido.”<sup>238</sup> No sentido de que “[...] a eficiência é uma relação entre custos e benefícios, ou seja, uma relação entre os recursos aplicados e o produto final obtido.”<sup>239</sup>

Assim, eficiência é contrabalançar os custos e os benefícios administrativos, se há custos mais baixos e benefícios maiores, conseqüentemente, há eficiência. Para Pareto, eficiência possui o condão de que é impossível melhorar o bem-estar de um indivíduo sem diminuir o bem-estar de outro, ou seja, a eficiência não pode atender a todos de um mesmo modo, há perdas e ganhos, sopesando ambas se chega à eficiência.<sup>240</sup>

Eficiência e eficácia são diversos e não representam a mesma acepção. Pois, eficiência seria somente a escolha dos meios adequados, enquanto a eficácia é o alcance dos objetivos utilizando os meios adequados.<sup>241</sup> Mas, os dois conceitos são indissociáveis, não há como um subsistir sem o outro.

Logo, afirma Cunha: “[...]ocorre que eficiência e eficácia são fatores indissociáveis, sendo que a diferenciação estabelecida pela ciência da administração tem cunho nitidamente didático.”<sup>242</sup> Ao passo que indissociáveis,

<sup>237</sup>GABARDO, Emerson. **A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a Administração Pública.** Revista de Administração Pública. [www.revistaaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/55/358](http://www.revistaaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/55/358). Acesso em 23 de março de 2018.

<sup>238</sup>CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração.** *Apud*, A. V. Feigenbaum, *Total Quality control: engineering andd Management*, Nova York, CxGraw-hill, 1991. Rio de Janeiro: Elsevier, 8ª ed, 2011, p. 155.

<sup>239</sup>CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**, p. 155.

<sup>240</sup>PARETO, Vilfredo. **Manual De Economia Política.** Tradução de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 13.

<sup>241</sup>CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**, p. 155.

<sup>242</sup>CUNHA, Marcos A. da; RUIZ, Ivan A. **O Princípio Da Eficiência Na Administração Pública: Propostas Para A Otimização Da Cobrança Judicial Da Dívida Ativa.** Disponível em: [http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/gestao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_no\\_parana\\_coletanea\\_de\\_estudos/cap\\_8\\_administracao\\_e\\_previdencia/capitulo\\_8\\_3.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/gestao_de_politicas_publicas_no_parana_coletanea_de_estudos/cap_8_administracao_e_previdencia/capitulo_8_3.pdf). Acesso em: 04 de setembro de 2017.

os mesmos coexistem entre si. Assim como coexistem os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e a eficiência.<sup>243</sup>

Nessa toada o princípio da eficiência, introduzido com a Emenda Constitucional n. 19 de 1998, possibilitou uma atuação mais gerencialista, fazendo com que o administrador público atue de forma eficiente, e conseqüentemente, atue em prol da sociedade. Mas a dificuldade é de sopesar o que seria eficiência na atuação gestacional da coisa pública, possibilitando assim que haja atuações totalmente destoadas da realidade social.

A administração gerencial possui como postulados o controle de resultados, com na avaliação de desempenho de seus órgãos e funcionários, prezando sempre pela eficiência nos serviços. Desse modo, há o fim precípua de alargar a autonomia as entidades e órgãos que compõem a Administração Pública, possibilitando a persecução da eficácia de direitos para a sociedade.

Assim, o princípio da eficiência traz uma flexibilização para a administração pública, pois não há um rompimento abrupto com a administração burocrática, conservando ainda a racionalização de capital humano, adequação e controle dos meios e a hierarquia administrativa.

Desse modo, conforme Chiavenato “à medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis).”<sup>244</sup> Nas palavras de Moraes:

Princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.<sup>245</sup>

Para Gabardo a eficiência administrativa se aproxima da racionalização “[...] mas com a incrementação de um elemento mais específico: a preocupação

<sup>243</sup>Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

<sup>244</sup>CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67.

<sup>245</sup>MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 5ª ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Atlas, 1999. P. 294.

com a maior eliminação de erros possível no processo, tornando-o, nesse sentido, mais eficiente.”<sup>246</sup> Assim, como termos ambíguos eficiência e racionalização podem ser entendidos como sinônimos, o que não o são.<sup>247</sup> Pois, racionalidade é a possibilidade de fazer mais processos com menos recursos, e eficiência é o atingimento de uma norma administrativa mandamental posta, ou seja, o atendimento do fim precípua da norma de forma a alcançar o maior nível de completude e desenvolvimento da atividade administrativa.

A atuação do gestor público na administração de bens e serviços estatais se torna cada vez mais complexa e sujeita à prova da sociedade e dos controles externos ao poder executivo.<sup>248</sup> Em um contexto social complexo e altamente tecnológico, a aplicabilidade do princípio da eficiência possui intuito de estudar as tomadas de decisão do gestor, através de planejamentos estratégicos e planejamentos de viabilidade da implementação de programas estatais.

A Emenda Constitucional nº19 deu uma roupagem constitucional ao princípio da eficiência. Assim a aplicação prática desse princípio deve se dar de forma concreta em prol de garantir a melhor atuação administrativa, com o conseqüente fornecimento da melhor gestão administrativa à sociedade. Segundo Moreira Neto:

Qualidades intrínsecas de excelência são, por certo, numerosas e diferenciadas, sendo, assim, imprescindível defini-las através de parâmetros objetivos previamente anexados, que se destinam à aferição dos resultados alcançados pela ação administrativa. Esses parâmetros tanto poderão ser fixados pela lei, como pelo ato administrativo, pelo contrato administrativo ou pelo ato administrativo complexo, sob critérios de tempo, de recursos utilizados, de generalidade do atendimento ou de respostas de usuários (feedback), tendo sempre em linha de conta que o conceito jurídico de eficiência jamais poderá ser subjetivo, pois de outro modo, chegar-se-ia ao arbítrio no controle.<sup>249</sup>

Com a administração pública guarnecida pelo modelo gerencial houve uma desconexão com o modelo burocrático, mas não um rompimento, o foco é

---

<sup>246</sup>GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002. p. 26.

<sup>247</sup>GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**, p. 26

<sup>248</sup>Nesse ponto pode-se citar o controle efetuado, a priori, pelo Tribunal de Contas dos Estados e da União. Ainda, o controle exercido pelo Ministério Público, seja Estadual ou Federal, no tocante que atua como fiscal da lei, atribuição elencada pela constituição Federal.

<sup>249</sup>MOREIRA NETO, Diogo De Figueiredo. **Curso De Direito Administrativo: Parte Introdutória, Parte Geral E Parte Especial**. 16ª Ed. Revista atualizada. Rio De Janeiro: Forense, 2014, p. 204.

outro, ou seja, na administração estratégica, focando na maximização de resultados econômicos, financeiros e administrativos. Desse modo, a administração pública se torna uma grande empresa, gerindo o capital público sobre uma ótima empresarial.

Desliga-se, de certa maneira, da ideia burocrática de controle dos meios persecutórios no intuito de alcançar os objetivos pretendidos. Hodiernamente no modelo gerencial, possui seu foco nos resultados, ou seja, no fim almejado para determinada estratégia administrativa.

Assim, atingido o resultado pelo administrador público o princípio da eficiência será implementado. Nesse aspecto, mira-se um uma visão mais empreendedorista privada, o cidadão passa a ser um cliente e o Estado um fornecedor, logo esse deve pautar sua atuação sobre o manto da eficiência.

Portanto, em um contexto social de recessão econômica, altíssimas taxas de desemprego, má prestação de serviços públicos, e com as taxas de inflação exorbitantes, fazem com que o gerencialismo se torne o modelo que mais condiz com a persecução da boa administração pública. Ante o fato de que usando de práticas neoliberais<sup>250</sup>, possibilite uma redução do Estado social e conseqüentemente retomada da economia<sup>251</sup>. Assim, com o modelo gerencial,

---

<sup>250</sup>Para Fonseca “A ascensão do que genericamente se chama de neoliberalismo deu-se no contexto da crescente intervenção estatal, mesmo em países de forte tradição liberal — caso dos EUA e da Inglaterra —, e representou o ocaso da crença liberal vigente em larga escala durante o século XIX, sintetizada nas imagens do *laissez-faire* e da “mão invisível do mercado”. Finda a Segunda Guerra, por meio do Plano Marshall, efetiva-se enorme ajuda estadunidense aos países envolvidos no conflito, consolidando, portanto, o papel central ocupado pelo Estado com vistas tanto à reconstrução das economias e sociedades destruídas como à promoção de um novo e estável surto de crescimento econômico, mas que se preocupasse, de alguma forma, com a distribuição da renda. Deve-se notar, contudo, que a história da “moderna” intervenção estatal na economia (pós-revoluções burguesas) não começa no século XX, pois suas raízes são encontradas já nas duas últimas décadas no século XIX, por meio, principalmente, de dois grandes eventos”. FONSECA, Francisco. **A Concepção Neoliberal de Justiça**. Fundação Getúlio Vargas. Revista de Administração Política. Disponível em: [http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivo\\_s/f\\_fonseca\\_-\\_rebap\\_-\\_55artigo2\\_0.pdf](http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivo_s/f_fonseca_-_rebap_-_55artigo2_0.pdf). Acesso em: 22 de março de 2018.

<sup>251</sup>Nesse ponto, segundo o artigo escrito por Luiz Carlos Bresser Pereira intitulado “Reforma gerencial e legitimação do estado social”, o autor discorda que a reforma administrativa trazida com o PDRAE seria estritamente de cunho neoliberal, como foi suscitado à época. Hoje, para o autor, a discussão já não possui razão de ser, ante o fato de que a reforma administrativa de 1995 veio para fortalecer o Estado, e não enfraquecer como indicavam os opositores. Segundo o autor, ficou mais que provado que a reforma gerencialista é compatível com governos de esquerda e de direita, conforme foi presenciado no Brasil nos últimos anos. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma gerencial e legitimação do estado social**, Revista de Administração Pública. São Paulo: FGV, 2017, p. 152.

que utiliza da eficiência como norte, à possibilidade de resultados positivos são maximizados.

De outra banda, o modelo gerencialista trouxe consigo um importante princípio que antes era aplicado somente a administração privada. Olhando por uma ótica privada, o Estado se tornou uma grande empresa, onde os cidadãos são consumidores ávidos por serviços de qualidade. O princípio da eficiência é crucial para que o Estado forneça uma boa administração e uma possibilite a eficácia de direitos a seus cidadãos, e conseqüentemente haja a racionalização de recursos, fazendo mais com menos.

Portanto, foi abordado os modelos de administração pública utilizados pela administração brasileira nas últimas décadas. Começando pelo patrimonialista, posteriormente pelo modelo burocrático e em seguida no pelo modelo gerencial. As reformas administrativas brasileiras das últimas décadas sofreram diversas mutações, entre avanços e retrocessos. Desse modo, no próximo capítulo será abordada a reforma gerencialista, cerne do presente trabalho, assim como a persecução da eficiência administrativa e da eficácia de direitos.

## **2. O BRASIL E AS REFORMAS DO APARELHO ADMINISTRATIVO ESTATAL**

O presente capítulo possui o objetivo de analisar as reformas administrativas ocorridas na administração pública brasileira nas últimas décadas. Primeiramente analisando a reforma administrativa gerencial ocorrida em 1998, e implementada com a emenda Constitucional n. 19. Posteriormente perscrutando a crise nos serviços públicos, diante da escassez de recursos públicos e sua prestação deficitária para a população. Por fim, a análise do princípio da eficiência da administração pública brasileira, e o fenômeno do *accountability*, como meio de responsabilidade ética, transparência e responsabilização do gestor público.

### **2.1 A reforma administrativa de 1998**

No primeiro governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 1998, teve início o processo de introdução de um novo modelo de administração pública, ultrapassando os postulados até então ditados pela burocracia Weberiana. No fluxo das mudanças mundiais, sediadas por países desenvolvidos, como Inglaterra e Estados Unidos, pautadas no *new public management*, começa-se a implantação do modelo gerencial na administração pública brasileira, pautada pela eficiência e pela redução da máquina estatal.

Com a criação do MARE (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) em 1995, percebeu-se as primeiras premissas da reforma gerencial do Estado, capitaneada pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, mentor do Plano Diretor da Reforma do Estado. O que veio a se consolidar com a promulgação da Emenda Constitucional n. 19 de 1998.

Os gestores públicos estavam acuados pelas dificuldades econômicas que se arrastavam após as grandes guerras, e que se acentuaram novamente nas décadas de 70 e 90. Essa crise atingiu até mesmo países desenvolvidos como EUA e Inglaterra, o que motivou o superendividamento dos Estados, e com

isso surgiu a necessidade de um novo modelo gestacional da coisa pública.<sup>252</sup> O Brasil seguia uma ordem mundial de redução da máquina Estatal, rompendo com o Estado desenvolvimentista e de orçamentos deficitários que prevalecia até então. Caminhava a favor de um novo modelo gestacional, o “*New Public Management*”, introduzido pelos governos da Inglaterra, Estados Unidos da América e Nova Zelândia.<sup>253</sup> Esse modelo foi inovador para a década de 80, ante o fato de que preconizava o uso de mecanismos próprios e afeitos aos mecanismos utilizados pela iniciativa privada.

A época os anseios inovadores do novo modelo de uma nova gestão pública possuíam como objetivos a maior eficiência da máquina estatal e a racionalização dos meios e modos utilizados pela administração pública. Desse modo seria possível agilizar e organizar os processos de funcionamento da máquina estatal, possibilitando uma maior flexibilidade na atuação do gestor. Uma grande parte das ferramentas e mecanismos balizadores do novo modelo gestacional a época, foram importados das práticas de gestão empresarial das grandes corporações, mais eficiente, menos burocrática e com desempenho mais eficaz. Para Bresser Pereira, discorrendo sobre a reforma gerencial por ele capitaneada:

[...]Essa reforma, que coube a mim e à minha equipe no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) idealizar e implementar, era uma imposição histórica tanto para o Brasil, como para todos os demais países que, nos 50 anos anteriores, haviam montado um Estado do bem-estar. O grande crescimento que o aparelho do Estado se impusera para que pudesse garantir os direitos sociais exigia que o fornecimento dos respectivos serviços de educação, saúde, previdência e assistência social fosse realizado com eficiência. Essa eficiência tornava-se, inclusive, condição de legitimidade do próprio Estado e de seus governantes.<sup>254</sup>

Segundo o próprio autor, desde a criação do Estado moderno foram somente duas as grandes reformas administrativas, a primeira a reforma burocrática preconizada por Max Weber, que no Brasil ocorreu em meados da

---

<sup>252</sup> BLONSKI, Fabiano, et al. **O Controle Gerencial na Perspectiva do New Public Management: O Caso da Adoção do Balanced Scorecard na Receita Federal do Brasil**. Acesso em 15 de setembro de 2018.

<sup>253</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Reforma Gerencial de 1995**. Documentos sobre a Reforma. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>. Acesso em 13 de setembro de 2018.

<sup>254</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Burocracia Pública e Reforma Gerencial**. Revista do Serviço Público de 1937 a 2007. Brasília: ENAP, 2007. p. 33. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/download/RSP\\_70Anos\\_2FINAL1.pdf](http://www.enap.gov.br/download/RSP_70Anos_2FINAL1.pdf)>. Acesso em: 28 mai. 2010.

década de 30. E a reforma gerencial, com o intuito de flexibilizar os processos até então burocráticos, onde os governantes possuiriam maior margem de atuação e autonomia.<sup>255</sup> Para Bulos um dos aspectos comuns das reformas administrativas era a de superação da burocracia pelo gerencialismo, começando a ser edificada o que seria denominada administração pública de resultados.<sup>256</sup>

Essa mudança se dava diante da necessidade de aperfeiçoamento e de modernização da gestão pública, que à época já sucumbia aos anseios sociais e conduzia o Estado ao desalinhamento político e gestacional. O modelo gerencial veio à baila com a proposta de tornar o Estado menor e aperfeiçoar os meios e métodos burocráticos, tornando-os mais céleres e eficazes, aliando às práticas privadas de gestão. Havia, também, uma desorganização administrativa, que possibilitava um esvaziamento das funções estatais, e a falta de delimitação de atuação do Estado, o que tornava o ente público lento, moroso e ineficaz.

O embrião da reforma gerencial foi lançado em 1995, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Onde no plano teórico constatou-se a ineficiência gestacional brasileira, assim como a precariedade da prestação de serviços públicos. O projeto tratou, no plano teórico, de pontos específicos que já eram trabalhados nos países que primeiro implementaram a denominada nova gestão pública, ou seja, o Brasil alinhava sua forma de atuação gestacional com os modelos usados pelas grandes potências mundiais como Estados Unidos e Inglaterra.

Alguns pontos tratados no PDRAE foram os de: incluir os serviços sociais na esfera dos Estados e municípios. Delimitar precisamente a atuação do Estado, limitando-se somente a esfera de poder, ou seja, o que for atividade social e científica deve ser transferida para o setor público não estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado. Distinguir a atividade estratégica da de serviços, podendo ser alvo de contratação externa. Dar maior autonomia para os serviços sociais e científicos. Aumentar a responsabilização por

---

<sup>255</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Burocracia Pública e Reforma Gerencial**. p.33

<sup>256</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Reforma Administrativa**. Revista de Direito Administrativo, v. 214, out/dez, 1998, p. 77. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/File/47267/45372>. Acesso em 14 de setembro de 2018.

objetivos, aumentar a participação social pela democracia direta ou pelo controle social e o aumento da transparência no serviço público.<sup>257</sup>

Para Carmem Lúcia a Emenda Constitucional 19/98 não foi somente uma “criação de artigos”, mas, de fato, propiciou a alteração de princípios basilares sobre a administração pública, que eram constitucionalmente acolhidos. Ou seja, passou-se a considerar uma mutação constitucional no tocante aos princípios até então preconizados pela ordem Constitucional vigente, introduzindo novas formas de trato da máquina pública, como a eficiência da gestão, a transparência, a modificação do regime jurídico da administração pública, entre outros. Ainda, para a autora há uma busca constante de diminuição do Estado, para que sua atuação na sociedade fique adstrita a questões pontuais, reduzindo consideravelmente a intromissão do Estado na sociedade.<sup>258</sup>

Para Moraes a Emenda Constitucional 19/98 propiciou alterações em alguns dispositivos constitucionais. “Essas emendas alteraram dispositivos constitucionais que cuidam da atuação do Estado na atividade econômica e viabilizam a transferência para particulares da prestação de serviços públicos antes a ele reservados.”<sup>259</sup>

Percebe-se que a reforma administrativa possibilitou que o Estado pudesse cuidar com mais afinco das questões administrativas cruciais ao seu bom desenvolvimento gestacional, e que questões além da esfera de gestão ficassem a cargo de outros atores. A persecução de resultados se tornou o norte do gerencialismo, segundo Bulos para isso é necessário definir o núcleo estratégico de atuação da máquina pública e equalizar as receitas e despesas do Estado, equacionando financeiramente a máquina pública.<sup>260</sup>

O contrabalanço e equilíbrio das finanças públicas é essencial para uma boa administração, através de uma responsabilidade fiscal dos gestores e de uma fiscalização dos gastos públicos por parte dos órgãos competentes. Com

---

<sup>257</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Burocracia Pública e Reforma Gerencial**. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 50, n. 4, out-dez. 1999. p. 06. Acesso em 13 set. 2018.

<sup>258</sup> ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999. P. 99.

<sup>259</sup> MORAES, Germana de Oliveira. **Considerações gerais sobre a reforma administrativa: Emenda Constitucional 19, de 04.06.1998**. Revista Tributária e de Finanças Públicas, ano 8, nº 34, setembro/outubro, 2000, p. 169.

<sup>260</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Reforma Administrativa**. Acesso em 14 de setembro de 2018.

isso, permite-se que com o alinhamento de receitas e despesas, o gestor público tenha sua atuação gestacional balizada pelas questões estritamente de cunho administrativo, ou seja, aquelas que dizem respeito ao núcleo essencial de desenvolvimento da máquina pública.

Ou seja, cuida-se do núcleo mínimo e crucial para o desempenho de uma boa administração e a persecução dos interesses públicos, e, conseqüentemente, os atos que não sejam afeitos a área administrativa, deveriam ser delegados a outros sujeitos que não os de administração. Assim haveria uma especialização de funções, ou seja, o que diz respeito a estratégia administrativa e gestacional, questões de interesse da administração pública como um todo ficam a cargo da própria administração e o que diz respeito a questões sociais, científicas, entre outras seriam delegadas a outros setores que não o de administração.

Segundo Menezes Direito em sua justificativa quanto à necessidade de redução da máquina estatal e da implementação da reforma gerencial:

Sem dúvida alguma, não é mais possível construir o Estado na sua dimensão econômica e empresarial em corporações poderosas. Essas corporações envolveram o aparelho do Estado de tal maneira que passaram a representar o seu perfil mais significativo, com uma exuberante prosperidade diante da pobreza da dimensão social. Vejam-se, somente a título de exemplo, as empresas estatais e seus funcionários técnicos, com suas empresas de previdência privada dispendo de rico patrimônio, e os nossos hospitais e escolas, com baixíssima remuneração de médicos e professores, em uma sociedade que ainda têm analfabetos e doenças endêmicas que perduram até mesmo nos grandes centros urbanos, sem falar nos enormes espaços da Amazônia e do nordeste.<sup>261</sup>

Bresser Pereira afirma que foi dado um grande passo na transição para o gerencialismo, que para ele é um processo complexo, mas os debates ocorridos no ano de 1995 foram importantes para o processo de mudança da administração pública.<sup>262</sup> Percebe-se que não houve uma implementação abrupta do modelo gerencial, mas sim longos e demasiados debates, que ainda perduram, e sua implementação ocorre de maneira escalonada e sutil, ficando

---

<sup>261</sup> DIREITO, Carlos Alberto Menezes de. **Reforma Administrativa: A Emenda nº 19/98**. Revista de Direito Administrativo, v. 213, julho/setembro 1998, p. 134.

<sup>262</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril, 1996 p. 25. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>. Acesso em 05 nov. 2018.

condicionada à alternância do chefe do poder executivo federal e suas propostas de governo.

Ainda, segundo o autor, a descrença da população brasileira à época era um fator que emperrava a implementação das mudanças gerencialistas, pelo fato de que a base cultural brasileira sempre foi até então de base autoritária e não democrática, e o Estado não era visto como aliado da sociedade, mas sim um órgão acima da sociedade.

Além dessa herança cultural da visão do Estado como algo supremo, intocável, houve desconfiança da sociedade com o novo, com a mudança de paradigmas administrativos que poderiam causar impacto considerável na vida de cada cidadão. Esses fatores levaram a uma reação negativa das propostas lançadas à época da reforma administrativa.<sup>263</sup>

No entender de Gonzalez, o modelo gerencial é tido como uma nova maneira de gestão pública harmonizada com os avanços tecnológicos, mais apta, descentralizada, com foco no domínio dos resultados do que no domínio dos procedimentos, e “mais compatível com o avanço da democracia em todo o mundo, que exige uma participação cada vez mais direta da sociedade na gestão pública.”<sup>264</sup> Conforme Przeworski “[...]o êxito da reforma do Estado depende da capacidade de cobrança dos cidadãos.”<sup>265</sup>. Para Bresser Pereira:

Como solução para a falência do sistema econômico e do Estado do Bem-Estar Social, ressurgiu a corrente liberal, e, com ela, veio à tona a necessidade de mudanças estruturais no aparelho estatal e na Administração Pública. Na Inglaterra e na Nova Zelândia, na década de 80, começou a despontar um novo modelo de administrar, assumindo o tradicional *civil service* britânico um papel diferenciado, uma “nova gestão pública”.<sup>266</sup>

Para Bresser, na década de 90 os governantes públicos possuíam a incumbência de reformar ou de reconstruir os Estados. Primeiro pelo fato de que após as grandes guerras, entre as décadas de 30 e 60, os Estados

<sup>263</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. p. 25. Acesso em 05 nov. 2018.

<sup>264</sup> BORGES, Alice Gonzalez, *et al.* **A Implantação da Administração Pública Gerencial na Emenda Constitucional 19/98**. Boletim de Direito Administrativo, 1999, p. 88.

<sup>265</sup> PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente principal**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 22.

<sup>266</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 202.

protagonizaram crescimentos econômicos vertiginosos, com período de grande prosperidade econômica e do aumento do padrão de vida dos cidadãos. Mas, na década de 70 em diante os Estados foram alvos de um processo de globalização massificante, e de um crescimento atabalhado.<sup>267</sup> O que redundou em crises Estatais com decréscimos nas taxas de crescimento econômico, desemprego acentuado, aumento da inflação, espalhando-se por todo o mundo.

As reformas econômicas orientadas para e o neoconservadorismo numa proposta de Estado mínimo não surtiram o resultado esperado. As reformas econômicas da época, eram orientadas por uma proposta do Estado mínimo, onde o postulado era estritamente a garantia da plena propriedade, sendo que as reformas não surtiram os efeitos esperados.

Desse modo, revelaram a necessidade de reforma do Estado, para que esse não realizasse só as tarefas clássicas de garantia da propriedade, mas também o papel de garantidor de direitos sociais e fomentador da competitividade do país.<sup>268</sup> Para Moraes as causas da reforma administrativa foram: “a necessidade de adaptar o texto constitucional de 1988 à política de desestatização do governo e o desejo de reduzir os gastos públicos.”<sup>269</sup> Para Bresser a reforma do Estado envolve quatro problemas:

(a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementação as decisões políticas tomadas pelo governo; e (e) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar.

E continua o autor, partindo do pressuposto que o Estado é de vital importância para a promoção do desenvolvimento econômico e social. Logo, com o aumento considerável da máquina estatal proporcionado, em grande parte, pelo Estado do Bem-Estar Social, redundando na crise econômica e fiscal dos anos 80, essa “grande crise econômica teve como causa fundamental a crise

---

<sup>267</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 202.

<sup>268</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismo de controle**. Rio de Janeiro: Lua Nova, n. 45, 1998. p. 49. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>. Acesso em 12 de nov. 2018.

<sup>269</sup> MORAES, Germana de Oliveira. **Considerações gerais sobre a reforma administrativa: Emenda Constitucional 19, de 04.06.1998**. Revista Tributária e de Finanças Públicas, ano 8, n. 34, 2000, p. 170.

de Estado, - sendo uma crise de fiscal do Estado, uma crise de modo de intervenção do Estado no econômico e social, e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado.”<sup>270</sup>

A administração burocrática que até então se mostrava eficiente no combate a corrupção e no fomento de atividades exclusivas do Estado, como serviços sociais, educação e saúde, se tornou ineficiente e incapacitada de fazer frente às necessidades dos cidadãos, tornando-se necessária a substituição por uma administração gerencial.<sup>271</sup>

Ainda na década de 90, diante do advento da globalização, houve a abertura dos mercados e o encurtamento de distâncias comerciais, que propiciaram a redução significativa nos custos de produção e dos transportes de mercadorias, assim como incentivaram o investimento de capital estrangeiro em mercados até então estritamente locais.

A globalização fez com que o mercado prevalecesse e, com isso, as consequências foram as de que os recursos passaram a ser melhor alocados e, também, houve aumento na eficiência produtiva. Mas, de outra banda, o Estado perdeu relativa autonomia, reduzindo sua capacidade de gerência sobre políticas macroeconômicas e de segregar sua economia da competição mundial.<sup>272</sup>

Nesse prisma, e sobre uma ótica administrativa, o mercado seleciona por si só os mais capacitados e hábeis para a função pré-definida. Logo, houve uma imposição dos países mais eficientes, pelo fato da melhor alocação dos recursos e dos fatores de produção, terra, trabalho e capital.<sup>273</sup>

Desse modo, a globalização impôs uma dupla pressão sobre os Estados: a primeira foi a de proteger seus cidadãos, e a outra era a de deixar o Estado mais forte, mais barato e mais eficiente no cumprimento de suas tarefas, com vistas a diminuir os custos que as empresas nacionais suportavam, e, com isso, torná-las mais competitivas no cenário internacional. Portanto, com o processo de globalização e os interesses privados que acompanharam o crescimento do

---

<sup>270</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismo de controle**. Acesso em 12 de nov. 2018, p. 51.

<sup>271</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismo de controle**. Acesso em 12 de nov. 2018, p. 53.

<sup>272</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismo de controle**. Acesso em 12 de nov. 2018, p. 55.

<sup>273</sup> SANDRONI, Paulo (org.) **Novíssimo Dicionário de Economia**. "Fatores de produção". São Paulo: Best Seller, 1999, p. 235.

Estado houve uma pressão nos Estados na forma como foram concebidos na modernidade. Reduziu-se sua autonomia, desencadeando a crise do Estado, manifestada como crise fiscal, esgotamento das formas de intervenção e a “obsolescência da forma burocrática de administração.”<sup>274</sup>

Para Bresser Pereira os componentes básicos para a reforma do Estado na década de 90 foram os de: a) delimitação das funções estatais, reduzindo o seu tamanho, principalmente de material humano, com programas de privatização, terceirização e “publicização”; b) redução da intervenção estatal ao estritamente necessário, via programas de desregulação que aumentem os mecanismos de controle via mercado; c) aumento da governança do Estado, com a autonomia financeira e seu ajuste fiscal, com uma atuação gerencial, estabelecendo uma dicotomia entre as atividades exclusivas de Estado e a de formulação de políticas públicas, e; d) o aumento da governabilidade, do poder do governo, com aumento da participação direta da sociedade e do controle social, aperfeiçoando a democracia.<sup>275</sup>

O primeiro ponto tratado na reforma gerencial foi o de redução do tamanho do Estado, que envolveu a delimitação de suas funções e redefinição de seu papel. Nas décadas anteriores a 1990, o Estado cresceu consideravelmente, ante a bandeira do Estado Social.<sup>276</sup>

O ente público cresceu não só em termos de receita e despesas, mas também em seu quadro de funcionários e servidores, muitas vezes com grau elevado de qualificação, e com isso com altas remunerações, muitas vezes superiores as da iniciativa privada. Percebeu-se que o Estado deveria zelar por áreas específicas e pontuais de atuação, deixando a cargo da iniciativa privada e do setor público não estatal atividades que não cabem ao ente público exercitar.

Para isso, é preciso delimitar com clareza as funções estatais, sendo elas: “(a) as atividades exclusivas do Estado; (b) os serviços sociais e científicos

---

<sup>274</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismo de controle**. p. 56.

<sup>275</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismo de controle**. p. 60.

<sup>276</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismo de controle**. p. 62.

do Estado, e; (c) a produção de bens e serviços para o mercado.”<sup>277</sup> Importante distinguir dentre essas áreas as que são as atividades principais e as atividades auxiliares do Estado. Segundo Bresser Pereira, há áreas que são de atuação exclusivas do Estado, mas não são monopólio estatal, como exemplos: saúde, educação, previdência, assistência social, entre outros. Ou seja, não são intrinsecamente áreas exclusivas ou monopolistas estatais, mas há razões para que o Estado as subsidie. Entre as razões está a de que essas áreas desenvolvem externalidades positivas, e não são remuneradas pelo mercado na forma devida.<sup>278</sup>

Um dos princípios fundamentais da Reforma de 1995 é o de que o Estado, embora conservando e se possível ampliando sua ação na área social, só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. Entre as tarefas exclusivas de Estado devem-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros. Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não-estatais de serviço, as ‘organizações sociais’, enquanto que os demais podem ser contratados com empresas privadas. As três formas gerenciais de controle – controle social, controle de resultados e competição administrada – devem ser aplicadas tanto às agências, quanto às organizações sociais.<sup>279</sup>

Outro ponto exclusivo do Estado é a estabilização da moeda, que redundam em investimentos em infraestrutura e em serviços públicos. Esses não são monopólio estatal, ante o fato de que podem de objeto de concessão. Historicamente o Estado interveio na produção de bens e serviços pelo fato de que os investimentos para tanto eram um fardo muito pesado para que a

<sup>277</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismo de controle**. p. 63.

<sup>278</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismo de controle**. p. 64.

<sup>279</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Reforma Gerencial de 1995**. Documents and Works n the Brazilian public management reform. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp> Acesso em 11 de nov. 2018.

iniciativa privada pudesse produzir e fornecer tais bens e serviços.<sup>280</sup> Hodiernamente existem conglomerados empresariais que ultrapassam até mesmo o poder do próprio Estado, surgindo o fenômeno da transnacionalidade<sup>281</sup>, onde as fronteiras geográficas dos países já não são suficientes para barrar o fluxo de trocas econômicas.

Logo, segundo Bresser Pereira ficou clarividente que a atividade empresarial não é afeita ao Estado, pois o mercado é muito mais capacitado para execução da atividade empresarial do que a administração pública.<sup>282</sup> Por outro lado, existem uma gama de atividades que não são monopólio ou exclusividade do Estado e podem ser fornecidas pelo setor público não estatal com maior rede de abrangência e com melhor qualidade. Assim o cidadão não fica refém da caridade pública. Por fim, o que é atividade secundária ou auxiliar do Estado deverá ser transpassada para iniciativa privada, através do instituto da privatização.

Atrelada à delimitação de atuação estatal, se faz necessário, também, delimitar a abrangência do papel regulador do Estado. Ao passo do avanço da globalização, as sociedades se tornaram complexas, e com isso a regulação tende a aumentar. A bandeira dos economistas liberais é a de que o mercado é auto regulável. Logo a intervenção estatal seria desnecessária, podendo até gerar distorções no mercado. Portanto, para os liberais seria necessário “ao mesmo tempo desregular e regular: desregular para reduzir a intervenção do Estado, regular, para viabilizar a privatização.”<sup>283</sup>

Mas, mesmo com a proposta de reduzir o Estado ao mínimo, não havia proposta consistente sobre os limites da intervenção Estatal no mercado. Há correntes doutrinárias que prezam pela intervenção estatal somente quando o mercado não pode se regular por si só, e os custos de transação sejam muito altos, que o mercado não possa suportá-los.<sup>284</sup>

---

<sup>280</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismo de controle**. p. 65.

<sup>281</sup> Nesse sentido NEVES, Marcelo. **Transnacionalidade do Direito**. Novas Perspectivas dos Conflitos Entre Ordens Jurídicas. São Paulo: Quartier Latin.

<sup>282</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismo de controle**. p. 66.

<sup>283</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismo de controle**. p. 73.

<sup>284</sup> COASE, Robert. **A firma, o mercado e o direito**. Rio de Janeiro: Forense Universitária. p. 15.

Hodiernamente há vários mecanismos de controle, fato é que a participação do cidadão nas iniciativas estatais, sejam elas de gestão, regulação ou coordenação, possuem vital importância para a tomada de decisões racionais e voltadas para a sociedade. Segundo Bresser Pereira “o leque de controle, que orienta a reforma do Estado [...] obedece a alguns princípios gerais:” o princípio da maior democracia, da difusão do poder, da eficiência, da automaticidade dos controles, e do aumento do espaço público não-estatal.<sup>285</sup>

O desafio da reforma do Estado e seu ajuste à nova ordem econômica e financeira global provocou profusa literatura sobre os conceitos de governabilidade e governança. Os autores dedicam-se a recuperar a origem histórica dos conceitos e se esforçam por diferenciá-los, nem sempre com êxito. Apontam para as causas da crise da governabilidade ou ingovernabilidade e oferecem diagnósticos e sugestões para os problemas encontrados. Enfatizam fatores exógenos e endógenos, diferentes dimensões da questão política, econômica, organizacional, gerencial, investigam a relação das dificuldades enfrentadas pelo governo com o tipo de regime político e os *trade-offs* entre eficiência econômica e política.<sup>286</sup>

Por sua vez, para a persecução do projeto de reforma do aparelho do Estado não foram avaliados somente processos técnicos administrativos, possuindo como norte a diminuição da máquina estatal e o melhoramento da eficiência da atuação estatal. Aspectos políticos foram trazidos à baila, no que diz respeito a governança e governabilidade pública. É sabido que os ideais e planos governamentais mudam de acordo com as ideologias político partidárias do chefe do poder executivo. Logo, há necessidade de apoio dos outros poderes para que as ideias de governo sejam implementadas, o que exige coalizões e alianças políticas para que sirvam de sustentáculo para as decisões governamentais.

Na reforma gerencial do aparelho estatal a governança pública ganhou relevo, ante o fato que na década de 90 havia uma perda da governança ocasionada pela crise financeira e administrativa, redundando uma perda de poder de administração. Para Diniz “*Governance*, por outro lado, diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação

---

<sup>285</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismo de controle**. Acesso em 12 de nov. 2018, p. 78.

<sup>286</sup> SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia**. Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. Vol. 40. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300003#](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003#). Acesso em 12 de nov. 2018.

estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas.”<sup>287</sup> Na mesma toada, com uma sociedade cada vez mais plural e participativa, a governança é justamente os meios e modos que conduzem os mecanismos e procedimentos de comunicação e de aperfeiçoamento da administração pública.<sup>288</sup> A complexidade das interações humanas e com o fluxo de informações cada vez mais ágeis, necessitando que o Estado de adequa as nuances da sociedade e as exigências da ordem mundial.

As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão. Como é sabido, a estratégia do insulamento burocrático revelasse irrealista, se considerarmos que a meta almejada, qual seja implementar escolhas públicas imunes às pressões dos interesses particulares, não é factível.<sup>289</sup>

A governabilidade pressupõe estabilidade política ou conjuntura de ideais, para que o governante consiga implementar de forma razoável e satisfatórias as diretrizes, metas e planos de governo. Para Diniz a “Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade[...].<sup>290</sup> Ou seja, a governabilidade pode-se materializar em determinadas formas de governo, no sistema político adotado em determinado país, nas coalizões, alianças, nas ideologias político partidárias, entre outros.

A perda da governabilidade pressupõe a perda de legitimidade da sociedade, pelo fato de que o eleito democraticamente já não possui o apoio da sociedade, e com isso acaba perdendo a governabilidade do Estado, diferentemente da perda de governança, que pressupõe o ajuste das finanças públicas e da capacidade administrativa.<sup>291</sup> Desse modo, a governança pode ser

---

<sup>287</sup> DINIZ, Eli. **Governabilidade, governance e reforma do Estado**: considerações sobre o novo paradigma. Revista do Serviço Público. Ano 47, Volume 120, número 2, mai.-ago. 1996, p. 13. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693/533>. Acesso em 15 de nov. 2018.

<sup>288</sup> DINIZ, Eli. **Governabilidade, governance e reforma do Estado**. p.13.

<sup>289</sup> DINIZ, Eli. **Governabilidade, governance e reforma do Estado**. p.13.

<sup>290</sup> DINIZ, Eli. **Governabilidade, governance e reforma do Estado**. p.12.

<sup>291</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismo de controle**. Acesso em 12 de nov. 2018, p. 83.

recuperada, com ajustes e readequação administrativas, mas a perda de governabilidade gera efeitos mais gravosos, muitas vezes irreversíveis.

Logo, a reforma gerencial introduzida pela emenda complementar 19/98 procurou implementar uma administração mais moderna em um Estado emergente e até então assolado por práticas administrativas espúrias, patrimonialistas, clientelistas e voltadas para poucos, não para a sociedade em si. Para tornar a administração mais eficiente é necessário que haja uma especialização na atuação administrativa, ou seja, a gestão deve ser segregada para um núcleo estratégico bem definido, onde sejam exercitadas somente as funções cruciais, basilares da administração, assuntos afeitos à gestão em si como um todo. E assuntos externos, que não dizem respeito ao núcleo estratégico podem e devem perpassados a outros setores governamentais e societários através do instituto competente, seja delegação, privatização ou publicização.

## 2.2 A crise no serviço público e o terceiro setor

Nas últimas décadas houve um crescimento exponencial da população mundial. O Brasil segue o fluxo desse crescimento demográfico exacerbado. Segundo fontes governamentais, o Brasil cresceu quase vinte vezes mais desde 1872, primeiro recenseamento realizado no Brasil.<sup>292</sup> Mas, o Estado não acompanhou esse crescimento vertiginoso, não fazendo frente ao fornecimento de serviços públicos essenciais que acompanhassem o crescimento social. Nem mesmo no advento do Estado desenvolvimentista ou interventor.<sup>293</sup> Com o alargamento do fornecimento de serviços públicos pelo Estado ao cidadão.

---

<sup>292</sup> BRASIL. **Censo 2010**: população do Brasil cresce quase 20 vezes desde 1872. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/04/censo-2010-populacao-do-brasil-cresce-quase-20-vezes-desde-1872>. Acesso em: 10 de nov. de 2018.

<sup>293</sup> Para Streck no Brasil não houve o advento do Estado Providência, uma vez que o Estado providência que deveria fazer a função de corrigir as desigualdades sociais, no Brasil serviu somente para que as camadas superiores, a elite, usurpasse o Estado. “Evidentemente, a minimização do Estado em países que passaram pela etapa do Estado Providência ou *Welfare state* tem consequências absolutamente diversas da minimização do Estado em países como o Brasil, onde não houve o Estado Social. O Estado interventor-desenvolvimentista-regulador, que deveria fazer esta função social, foi – especialmente no Brasil – pródigo (somente) para com as elites, enfim, para as camadas médio-superiores da sociedade, que se apropriaram/aproveitaram de tudo desse Estado, privatizando-o, dividindo/loteando com o capital internacional, os monopólios e os oligopólios da economia.” STRECK, Lênio L.; BOLZAN DE MORAIS, José L. *Ciência Política & Teoria do Estado*. p. 66.

Hodiernamente, há um movimento de que os serviços públicos sejam ofertados não somente pelo Estado, mas por instituições privadas sem fins lucrativos, tais como ONG'S, associações, fundações, entre outras, ou seja, o denominado terceiro setor.

Ao se pensar na existência e funcionamento do terceiro setor, pensa-se também na interação com outros setores, assim como o que seriam esses outros setores, seus contextos e atuações.<sup>294</sup> Há um certo consenso mundial quanto a divisão da sociedade em setores, esse conceito é trazido pela sociologia. Segundo Fernandes “[...] a ideia de um “terceiro setor” supõe um “primeiro” e um “segundo”, e nesta medida faz referência ao Estado e ao mercado.”<sup>295</sup>

Assim, o primeiro setor diz respeito ao próprio Estado, que é representado por seus entes políticos e sua finalidade é a de gerir os bens públicos para fazer frente às necessidades coletivas da sociedade, balizado pelos mandamentos constitucionais. O segundo setor diz respeito ao mercado ou iniciativa privada, onde as empresas visam a comercialização de bens e serviços com o intuito de angariarem lucro.

O Primeiro Setor atua por meio de sua capacidade de estabelecer, executar e fazer cumprir leis, acordos básicos para a convivência em sociedade. O Segundo Setor está baseado na produção e no consumo de bens e serviços, necessários à satisfação de necessidades humanas[...]. Assim, o Primeiro Setor utiliza-se da lei, da polícia e da justiça para cumprir o seu papel. Já, o Segundo Setor, lança mão de outros meios, como a propriedade, o capital e a tecnologia.<sup>296</sup>

O conceito de terceiro setor talvez seja o de maior complexidade, pois os estudiosos não discorreram sobre sua abrangência, funcionamento e delimitação. De certa forma a literatura mais abrangente é encontrada pelas escolas de administração. O surgimento do termo “terceiro setor” induz a uma perspectiva de descrença no Estado, ficando, assim, o terceiro setor entre o Estado e o mercado, primeiro e, respectivamente, segundo setor.

---

<sup>294</sup> FÉLIX DE MELO, Marina. **ONG'S e relações institucionais, primeiro, segundo e terceiro setores**. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Jan/Abril de 2016, p. 89. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/938/93845798011/>. Acesso em 10 de nov. 2018.

<sup>295</sup> FERNANDES, Rubem César. **Privado, porém público: O terceiro setor na América Latina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002, p. 13.

<sup>296</sup> INSTITUTO FONTE. **Coleção caminhos para o desenvolvimento do terceiro setor**. Disponível em: [http://www.institutofonte.org.br/sites/default/files/cap01\\_06\\_Diferenciar%20os%20tr%C3%AAs%20setores\\_InstitutoFonte.pdf](http://www.institutofonte.org.br/sites/default/files/cap01_06_Diferenciar%20os%20tr%C3%AAs%20setores_InstitutoFonte.pdf). Acesso em: 10 de nov. de 2018.

A falha na atuação estatal, a descrença nos gestores públicos, a ineficiência da atuação estatal, a burocracia na atuação do Estado, as distorções do mercado, entre outras, são fatores que levaram a criação de um setor onde a sociedade interaja e atue ativamente na tentativa de corrigir algumas mazelas deixadas pela atuação precária do Estado.

Conforme Gabardo a mentalidade sobre o econômico e o social é fruto de uma alternância entre a disposição de mais Estado e mesmo Estado. Para o autor, “Há uma clara imagem favorável e otimista com relação ao econômico, ao contrário da imagem pessimista e desfavorável a tudo o que seja institucionalmente social, ainda mais se originário do Estado.”<sup>297</sup>

Para Paes o terceiro setor é constituído por “[...]um conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria[...]” e para o autor, representaria a função e objetivo de atuar de forma voluntária na sociedade civil, visando sempre o seu aperfeiçoamento.<sup>298</sup> Fazem parte do terceiro setor organizações não governamentais (ONG’S), entidades filantrópicas, organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), organizações sem fins lucrativos e outras formas de associações civis sem fins lucrativos.

Segundo Falconer “A emergência do terceiro setor representa, em tese, uma mudança de orientação profunda e inédita no Brasil no que diz respeito ao papel do Estado e do Mercado e, em particular, à forma de participação do cidadão na esfera pública.”<sup>299</sup> Ainda, o terceiro setor é atrelado às ações sociais das empresas, as fundações públicas, ao trabalho exercido de forma voluntária pelos cidadãos, as organizações sociais, associações, entre outras.

Mas, para Falconer, é “mais do que um conceito rigoroso ou um modelo solidamente fundamentado em teoria[...], terceiro setor, no Brasil, é uma idéia-

---

<sup>297</sup> GABARDO, Emerson. **O Jardim e a Praça para Além do Bem e do Mal**. Curitiba, 2009, p. 39. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp143688.pdf>. Acesso em 11 de nov. 2018.

<sup>298</sup> PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 7ª ed. São Paulo: Forense, 2003, p. 87.

<sup>299</sup> FALCONER, Andres P. **A promessa do Terceiro Setor**. Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor. São Paulo – USP, 1999, p. 02. Disponível em: [http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/andres\\_falconer.pdf](http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/andres_falconer.pdf). Acesso em: 12 de nov. 2018.

força (sic), um espaço mobilizador de reflexão, de recursos e, sobretudo, de ação.”<sup>300</sup>

Há um processo estatal de normatização e regulação do terceiro setor, ante seu crescimento considerável. Em 31/07/14, foi sancionado o novo "Marco Regulatório do Terceiro Setor", lei 13.019/14, a partir do projeto de lei 7.168/14. Para Santin, a legislação institui novas formas de parcerias públicos privadas, com o aumento no controle da prestação de serviços públicos, tanto pela iniciativa privada, quanto pelo poder público. Para a autora “por meio desse novo regramento legal objetiva-se evitar que essa relação entre sociedade civil e Estado seja utilizada como forma de burlar o regime jurídico administrativo, gerar privilégios e colaborar com a corrupção.”<sup>301</sup>

Com a reforma gerencial o Estado buscou ficar responsável somente pelas áreas estratégicas de gestão e de fornecimento de bens e serviços de interesse público. Atividades típicas de governo, como: regulação fiscalização e arrecadação ficariam exclusivamente a cargo do Estado.<sup>302</sup> Já os serviços de prestação não exclusiva, como aqueles de saúde, educação e assistência social, e atividades de pesquisa científica, seriam repassados a entidades de direito privado do terceiro setor, e a produção de bens e serviços para o mercado retornaria à iniciativa privada, por meio de um processo de privatização.<sup>303</sup>

Desse modo, as bases da reforma são as de que uma parte considerável de serviços públicos seriam repassados para o terceiro setor, saindo da prestação exclusiva e direta do Estado. Assim, não seriam prestados por servidores públicos concursados e passariam para a iniciativa privada sem fins lucrativos, ou seja, o terceiro setor.<sup>304</sup>

Percebe-se que a prestação de serviços públicos diretamente pelo Estado vem definhando com o passar das décadas. Ante o fornecimento indiscriminado e irrestrito de serviços públicos das últimas décadas houve um agigantamento, um inchaço do Estado sem precedentes, e com isso, a máquina pública não conseguiu manter estável seu núcleo estratégico e nem mesmo o

---

<sup>300</sup> FALCONER, Andres Pablo. **A promessa do Terceiro Setor**. p. 02.

<sup>301</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e Administração Pública no Século XXI: Novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 79.

<sup>302</sup> BRASIL. PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, p. 41.

<sup>303</sup> BRASIL. PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, p. 41-42.

<sup>304</sup> BRASIL. PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, p. 42.

fornecimento de serviços. Logo, ocasionou uma crise fiscal, de governança e de governabilidade pública. Portanto, a reforma gerencial trouxe o Estado para a realidade da complexidade social, com técnicas e ideias de gestão avançadas e coadunadas com ao advento da modernidade tecnologia.

Segundo Santin no século XXI percebeu-se a implementação de um Estado mais restrito, que propõe diversas propostas de austeridade no tocante a reformas que adentram no fornecimento de serviços públicos e, também, dos diretos sociais, através de parcerias com a iniciativa privada. A autora continua asseverando que, “[...] Estado, Administração e sociedade civil são faces da mesma moeda, esferas que se influenciam e se condicionam reciprocamente, não podendo ser analisados de forma dissociada.”<sup>305</sup>

Há uma certa dificuldade dentre toda a literatura administrativista em definir ou chegar a uma definição convergente do conceito de serviço público. Conforme Santin, a conceituação de serviço público é uma das mais difíceis de serem atingidas, pois oscila conforme as características de governo, com menor prestação de serviços públicos no Estado Liberal e com maior prestação no Estado Social.<sup>306</sup> Muitos autores se valem dos pensamentos da Escola do Serviço Público ou Escola de Bordeaux, surgida na França e que teve como seus expoentes os juristas Leon Duguit e Gaston Jéze. Segundo Bandeira de Mello *apud* Duguit:

Serviço público é toda atividade cujo cumprimento é assegurado, regulado e controlado pelos governantes por ser indispensável à realização da interdependência social e de tal natureza que não pode ser assumido senão pela intervenção da força governante.<sup>307</sup>

Desse modo para o autor o Estado seria uma corporação de serviços públicos e esses estariam no centro do direito administrativo e, portanto, estariam no centro do próprio Estado.<sup>308</sup> Já pra Gaston Jéze, filiado a Escola do Serviço Público, mas com outro entendimento sobre o conceito sobre serviço

<sup>305</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e Administração Pública no Século XXI: Novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 57.

<sup>306</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e Administração Pública no Século XXI: Novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 58.

<sup>307</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Serviço Público e Telecomunicações**. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUC. São Paulo – SP, p.02, *apud* DUGUIT, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel*, Fontemoing & Cia. Eds., 2a ed., 1923, v. II, p. 55. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/red/article/download/725/503>. Acesso em 02 de nov. 2018.

<sup>308</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Serviço Público e Telecomunicações**. p. 02

público, no qual frisa que o Estado é uma condição necessária para a realização de serviços públicos, e esses são de interesse geral, de toda a sociedade, devendo serem prestados sob o manto e procedimentos de direito público. Para Grotti *apud* Jèze:<sup>309</sup>

Dizer que, em determinada hipótese, existe serviço público, equivale a afirmar que os agentes públicos, para darem satisfação regular e contínua a certa categoria de necessidades de interesse geral, podem aplicar os procedimentos de direito público, isto é, um regime jurídico especial, e que as leis e regulamentos podem modificar a qualquer momento a organização do serviço público, sem que a isto se possa opor qualquer obstáculo insuperável de ordem jurídica. Sempre que se estiver na presença de um serviço público, estar-se-á diante de um conjunto de regras jurídicas especiais, de teorias jurídicas especiais que, em sua totalidade, têm por objeto facilitar o funcionamento regular e contínuo do serviço público, satisfazendo, do modo mais rápido e completo possível, as necessidades de interesse geral.

Segundo Moreira Neto “[...] a expressão social transpareceu como o envelhecimento da concepção Robsoniana do *Welfare State*, que confiava ao Estado a responsabilidade pela felicidade das pessoas.”<sup>310</sup> Sobre o manto do Estado Social a difusão e fornecimento de serviços públicos é consideravelmente maior. Ante o fato de que o Estado Social, ao contrário do Estado mínimo, é calcado na ideia de justiça social, na confecção de políticas públicas voltadas para a sociedade. Na sua esmagadora maioria para a parcela da sociedade menos abastada ou que necessita de maior atenção estatal.

Hodiernamente os serviços públicos já não são mais monopólio de fornecimento do Estado. Para Carinhato com a implementação da reforma gerencial do Estado, arrefeceram as políticas do Estado do bem estar social, devendo os cidadãos superar a visão costumeira do paternalismo oferecido pelo Estado, que impede a própria iniciativa de desenvolver sua capacidade de resolver problemas, e no tocante aos serviços públicos, esses não seriam

---

<sup>309</sup> GROTTI, Dinorá A. M. **Evolução da teoria do serviço público**. Enciclopédia Jurídica da PUCSP *apud* JEZÉ, Gaston. Principios generales del derecho administrativo. Trad. por Julio N. San Millán Almagro. Buenos Aires: Depalma, 1948. Volume 1, p. 04. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/40/edicao-1/evolucao-da-teoria-do-servico-publico>. Acesso em: 10 de nov. de 2018.

<sup>310</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Coordenação Gerencial na Administração Pública**. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 1998, p. 39. Disponível em: [bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/47265/45374](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/47265/45374). Acesso em: 05 de nov. de 2018.

valorizados pelos usuários, ante ao seu fornecimento indiscriminado pelo Estado.<sup>311</sup>

Segundo Santos de Aragão “Os serviços públicos foram tradicionalmente concebidos como atividades exógenas à livre iniciativa, e, conseqüentemente, à concorrência[...].”<sup>312</sup> Partia-se da premissa de que os serviços públicos seriam monopólio do Estado, que seria seu único provedor, não permitindo concorrência.

Ainda segundo o autor havia uma concepção de que por causa do estreito liame dos serviços públicos com os direitos fundamentais e sociais, os serviços públicos não poderiam ser submetidos a lógica do mercado e do lucro. Mas, os serviços públicos e a atividade privada não estariam em uma competição, um permitiria a manutenção e expansão do outro, mesmo com a lógica dicotômica para ambos, um com foco na produção e consumo e outro para fazer frente às necessidades sociais.<sup>313</sup> Conforme Santos de Aragão:

Ocorre que, a partir principalmente da década de oitenta, começaram a surgir algumas mudanças nestes pressupostos, acarretando uma profunda transformação no regime dos serviços públicos que, como o nosso, são de inspiração europeia (sic) e, mais especificamente, francesa. Fortaleceu-se a caracterização do serviço público como espécie de atividade econômica, propugnando-se que, senão em todas, pelo menos em muitas das atividades até então submetidas a este regime, a instalação da concorrência – prestação por mais de uma empresa, com maior liberdade de entrada no mercado - fosse não apenas possível, mas até mesmo aconselhável do ponto de vista dos direitos individuais e sociais a serem perseguidos.<sup>314</sup>

São vários os argumentos que possibilitam a concorrência no fornecimento de serviços públicos e a possibilidade de que a iniciativa privada os forneça. Para Santo de Aragão, pode-se manter o monopólio do serviço público e privatizar sua gestão. A tecnologia possibilitou a multiplicação dos serviços públicos prestados à população, o que fez com que perdesse sua

---

<sup>311</sup> CARINHATO, Pedro H. **Neoliberalismo, Reforma do Estado e Políticas Sociais nas Últimas Décadas do Século XX no Brasil**. UNESP - Aurora ano II, número 3 - dezembro de 2008, p. 39. Disponível em: [https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/aurora\\_n3\\_misclanea\\_01.pdf](https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/aurora_n3_misclanea_01.pdf). Acesso em 09 de nov. de 2018.

<sup>312</sup> SANTOS DE ARAGÃO, Alexandre. **Serviços Públicos e Concorrência**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 233, jul. set. de 2003, p. 312. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45457/45038>. Acesso em 07 de nov. de 2018.

<sup>313</sup> SANTOS DE ARAGÃO, Alexandre. **Serviços Públicos e Concorrência**. p. 312.

<sup>314</sup> SANTOS DE ARAGÃO, Alexandre. **Serviços Públicos e Concorrência**. p. 313.

qualificação de territorialidade que prevalecia até a década de 90. Hodiernamente não há mais correspondência entre a natureza do serviço e sua gestão estatal. O Estado só forneceria o serviço público quando a iniciativa privada não pudesse fazer frente ao seu fornecimento, seja por desinteresse ou pela necessidade de consideráveis investimentos que a iniciativa privada não conseguiria suportar. Aqui se encontra uma das premissas da reforma gerencial,<sup>315</sup> - esses argumentos dizem respeito a manutenção da titularidade do serviço público pelo Estado, somente passando sua gestão para a iniciativa privada.

De outra banda, as disfunções apresentadas pelo fornecimento de serviços públicos pelo Estado diante do crescente déficit público, levou a uma crise fiscal e, ao mesmo tempo, produziu um fornecimento de serviços precários aos cidadãos, muitas vezes atendendo somente a interesses do núcleo gestacional ou de interesses corrompidos dos gestores.

Segundo Santos de Aragão, com o advento da concepção neoliberal houve pressões políticas de prestadores de serviços e até de mercados consumidores para que a iniciativa privada adentrasse no mercado até então monopolizado e que em razão da força de mercado pudessem fornecer serviços de melhor qualidade com menores custos.<sup>316</sup>

Com isso percebeu-se que a liberdade de mercado e o lucro não são contrários ao interesse público, ante o fato de que a busca pelo lucro aumenta a eficiência, e essa é transferida para os usuários.<sup>317</sup> Atrelado a isso o fato da competitividade, da opção de escolha pelo consumidor e a eficiência no fornecimento do serviço, o que redundava em uma consciência maior dos fornecedores.

Contudo, não se defende que o Estado se abstenha de fornecer totalmente serviços públicos, pelo fato de que há núcleos duros em que a participação estatal é necessária, para que se mantenha uma base sólida e para que a sociedade não fique refém da iniciativa privada. Uma das premissas da reforma gerencial é a de que o Estado somente interviria no fornecimento onde não houvesse interesse da iniciativa privada. E segundo seria quando o

---

<sup>315</sup> SANTOS DE ARAGÃO, Alexandre. **Serviços Públicos e Concorrência**. p. 314-315.

<sup>316</sup> SANTOS DE ARAGÃO, Alexandre. **Serviços Públicos e Concorrência**. p. 317.

<sup>317</sup> SANTOS DE ARAGÃO, Alexandre. **Serviços Públicos e Concorrência**. p. 317.

fornecimento adequando de serviços públicos demandasse recursos consideráveis, que a iniciativa privada não seria capaz de suportar sozinha. Ressalva-se que hoje, essa segunda premissa, talvez, esteja superada, pelo fato de que há conglomerados econômicos que, muitas vezes, ultrapassam as forças monetárias do próprio Estado.

Além disso, mesmo os serviços públicos sendo fornecidos pela iniciativa privada, é importante ressaltar que o Estado ficaria em posição de controle e regulação. Nas falhas de fornecimento ou no abuso de poder de mercado pelos fornecedores privados, seria possível a retomada do fornecimento ou a correção das falhas. Não se pode olvidar que mesmo na plena concorrência no fornecimento de serviços públicos é preciso que o Estado zele pela eficiência. As falhas de mercado existem e devem ser corrigidas com política econômica regulatórias.

A sociedade tornou-se complexa e com o poder da informação a seu alcance. Informação essa que aproxima o morador mais remoto do interior brasileiro, onde ainda faltam itens básicos para o desfrute da cidadania, como água encanada, saneamento básico e luz. Em determinados locais essa realizada é observada até nos moradores dos grandes centros urbanos. O que distingue o acesso a serviços públicos é a disposição geográfica e a política exercitada pelo governo que detém o poder.

As políticas de investimento e fornecimento de serviços públicos ficam à mercê da densidade geográfica de cooptação de votos. Pois, introduzir saneamento básico, luz e água encanada ao sertanejo que habita um casebre no interior de uma região pouco habitada demanda custos e investimentos estatais, que em contrapartida, na política exercitada pelos governantes, não traria benefícios sociais consideráveis para toda a população. Na visão burocrática os meios e modos de execução, do exemplo acima utilizado, suplantariam os benefícios finais.

Outra vertente da necessidade de fornecimento de serviços públicos é de ordem quantitativa e qualitativa, ou seja, é necessária a avaliação quantitativa/qualitativa para a aferição da eficiência no fornecimento de serviços públicos adequados aos cidadãos. Desse modo, com as duas vertentes será necessário demonstrar a utilidade e necessidade do fornecimento pela esfera Estatal.

Logo, de outra banda, caso a iniciativa privada realizasse o investimento para o fornecimento dos serviços públicos básicos para a sociedade, e dispusesse de tecnologia e recursos para tanto, seria possível disponibilizar os serviços para o cidadão recebendo em contrapartida uma remuneração por seu fornecimento. Assim, a chance de efetivação e fornecimento do serviço seriam muito maiores.

Sabe-se que o custo tecnológico é elevado no primeiro momento de disponibilização do produto ou serviço para o mercado, mas que, posteriormente, com a alta taxa de fabricação e consumo, os produtos ou serviços tendem a estabilizar e reduzir seus custos. Inúmeros exemplos podem ser citados, uso de energia solar, dessalinização da água, fabricação de fossas sépticas, filtros biológicos e sumidouro para o saneamento básico, entre inúmeros outros modelos alternativos de serviços públicos.

Portanto, a crise do fornecimento dos serviços públicos por parte do Estado é presenciada diariamente. O Brasil ainda possui inúmeros cidadãos sem acesso aos itens mais básicos de sobrevivência, e é incapaz de fazer frente a esse problema sozinho, dado ao desinteresse dos governantes e gestores públicos, além da estampa de priorizar somente as áreas que trazem popularidade e que propiciem a manutenção do poder por parte de bancadas políticas. Por isso, o Estado sozinho não pode propiciar tudo a todos de forma eficiente. Nessa lacuna existencial de fornecimento de serviços públicos deve adentrar a iniciativa privada, fornecendo o que o poder público não consegue fornecer, mas que pode regular e controlar.

Por outro lado, com o advento do modelo gerencial da administração pública, houve a elevação da eficiência a princípio constitucional, aliado a preocupação com a transparência dos gastos públicos e com o compromisso com a responsabilidade, que será discorrido no próximo tópico.

### **2.3 O princípio da eficiência na administração pública brasileira e o *accountability***

Uma das maiores preocupações da administração pública burocrática é controlar os meios e modos da atuação estatal, com o controle pré-definido das

atividades a serem exercitadas e sobre o manto de um regulamento que deve ser fielmente seguido pelos funcionários públicos. Com isso, ao longo dos anos a administração pública se tornou fortemente enrijecida e morosa. Esse modelo de execução das atividades públicas não acompanhou o avanço da tecnologia e das sociedades, que se tornaram redes complexas de interação social. Diante do fluxo exacerbado de informações cada vez mais rápidas e completas os cidadãos são chamados a cada vez mais interagir com o Estado, que deve fornecer respostas e soluções condizentes aos anseios sociais.

Logo, o modelo burocrático foi perdendo espaço na administração pública; porém isso não quer dizer que é ultrapassado ou que será substituído por outro modelo. Pois, esse modelo é necessário, pelo fato que possui métodos bem delineados com as nuances da administração pública. Mas, o fato é que o Estado necessita de aprimoramento, para que produza soluções para as necessidades da sociedade.

Com isso, a reforma gerencial possui o intuito de tornar a administração pública mais leve, com tomadas de decisões rápidas e cada vez mais condizentes com os anseios da sociedade, uma vez que preza pelo controle do que realmente o Estado deve se preocupar, que é o núcleo estratégico de atuação estatal.

Para Bulos “[...]a eficiência equivale a um reclamo contra a burocracia estatal, sendo uma tentativa para combater a malversação dos recursos públicos, a falta de planejamento, os erros repetidos através de práticas gravosas.”<sup>318</sup> Para Gabardo o ponto crucial do princípio da eficiência e dos seus mecanismos de controle é como se dará a ralação com a atuação discricionária do gestor público.<sup>319</sup>

A eficiência administrativa não é nem mais nem menos abstrata que a moral administrativa. Mesmo o princípio da legalidade possui fortes controvérsias em seu entendimento. Em todos os casos não existe um conceito legal que determine a priori seu sentido lógico ou jurídico. A ciência do direito, entretanto, tem o papel de tentar propor sentidos que serão mais ou menos recebidos pelos operadores. Tais definições não serão nem verdadeiras, nem falsas; nem certas, nem erradas – elas irão conquistar maior ou menor consenso e capacidade de aplicação;

---

<sup>318</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. **Reforma Administrativa**. Revista de Direito Administrativo. p. 77. Acesso em 12 de nov. 2018.

<sup>319</sup>GABARDO, Emerson. **O princípio da Eficiência**. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, USP, Abril de 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia,-o>. Acesso em 12 de nov. de 2018.

e a partir de tal contexto haverá uma preferência maior ou menor por determinados conteúdos em detrimento de outros. O sentido predominante, contudo, não será necessariamente o mais sábio, mas sim aquele que for o vencedor das batalhas argumentativa e política que lhe são inerentes[...].<sup>320</sup>

Segundo Costódio Filho há no princípio da eficiência três ideias delineadas, a da “prestabilidade, presteza e economicidade”. A primeira pelo fato de que o serviço fornecido pelo Estado ao cidadão deve ser útil, ou seja, ter viabilidade social e de aproveitamento. A segunda pelo fato de que o serviço público e seus funcionários como um todo devem propiciar um bom atendimento ao cidadão, assim como o atendimento deve ser prestado com rapidez e excelência. A última pelo fato de que o atendimento ao cidadão, ou seja, sua satisfação, deve ser alcançada do modo que torne menos oneroso para a máquina pública.

Desse modo, são características de procedimentos a presteza e a economicidade, e de resultados a prestabilidade.<sup>321</sup> Segundo Moreira Neto, o princípio da eficiência possui origens no consagrado dever de bem administrar:

Recém-introduzido na Constituição, acrescentado ao rol de princípios explícitos do art. 37, caput, este princípio substantivo é o resultado de um aplicado trabalho de vanguarda da doutrina jurídica, desenvolvida desde meados do século XX, ostentando nomes como Raffaele Resta e Guido Falzone, no sentido de transcender o conceito de poder-dever de administrar, afirmado pela administração burocrática, empenhada em lograr apenas a eficácia jurídica, para estabelecer, como um passo adiante, o dever de bem administrar, que é hoje respaldado pelos novos conceitos gerenciais, voltado à eficiência da ação administrativa pública.<sup>322</sup>

Conforme Moreira Neto, o conceito de eficiência era confundido com o da eficácia, e tomou relevância da Revolução industrial, com a relação entre “produto útil e possível com os meios empregados”. Passou pela economia, da relação entre insumos e produtividade. Até chegar, primeiro, à administração privada e depois à administração pública.<sup>323</sup> Continua asseverando o autor que “Com o desenvolvimento da nova concepção da administração pública gerencial,

<sup>320</sup> GABARDO, Emerson. **O princípio da Eficiência**. Acesso em 12 de nov. de 2018.

<sup>321</sup> COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **A Emenda Constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na administração pública**. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política nº 27, Revista dos Tribunais, abril-junho de 1999, p. 214.

<sup>322</sup> MOREIRA NETO, Diogo de F. **A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos**. Revista de Direito Administrativo, FGV, Rio de Janeiro, 221: 71-93, jul./set. 2000, p. 84.

<sup>323</sup> MOREIRA NETO, Diogo de F. **A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos**. p. 84.

que deu um passo além da administração burocrática.”<sup>324</sup> Ainda, que não bastavam as práticas de atos que produzissem os fins propostos, isso seria eficácia, mas era necessária a produção de atos que se praticados com certas qualidades chegariam a um atendimento mais refinado das destinadas finalidades.<sup>325</sup>

Nesta senda, em uma administração pública gerencial a procura pela eficiência é constante, pelo fato de que não há a rigidez da burocracia e a tomada de decisões é feita de forma mais rápida. Com isso, as respostas administrativas são tomadas de forma mais ágil, reduzindo o tempo entre o evento administrativo e a decisão a ser tomada. Quanto mais rápida a solução, mais eficientes se mostraram os resultados.

Segundo Lima “A responsabilização por resultados tem amplo poder de aproximar o Estado da sociedade e de fortalecer a democracia.”<sup>326</sup> Ao contrário da burocracia que possui um controle procedimental, ou seja, dos procedimentos, o gerencialismo possui um controle finalístico, voltado mais para a persecução dos resultados. Para o autor esse modelo de ação pública é orientado para a satisfação dos cidadãos e não para os administradores.<sup>327</sup>

Porém, diante dessa persecução dos resultados a chance de existir tomadas de decisões deficientes ou destituídas de racionalidade aumentam. Logo, deve haver uma prestação de contas das atividades administrativas, com posterior responsabilização sobre a tomada de decisões do gestor público.

Ganhou prospecção nos últimos tempos o termo *accountability*, que segundo Campos é usada “como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo: como um conceito oposto a - mas não necessariamente incompatível com - responsabilidade subjetiva.”<sup>328</sup> Pelo fato de

---

<sup>324</sup> MOREIRA NETO, Diogo de F. **A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos**. p. 84.

<sup>325</sup> MOREIRA NETO, Diogo de F. **A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos**. p. 84.

<sup>326</sup> <sup>326</sup> LIMA, Dagomar H. **Avaliação de Programas e Responsabilização dos Agentes Públicos pelo Resultado da Ação Governamental: O Papel do Tribunal de Contas da União**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, p. 55. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24C00AE30014C56CD03E45B60&inline=1>. Acesso em: 19 de fev. 2019.

<sup>327</sup> LIMA, Dagomar H. **Avaliação de Programas e Responsabilização dos Agentes Públicos pelo Resultado da Ação Governamental: O Papel do Tribunal de Contas da União**. p. 55.

<sup>328</sup> CAMPOS, Ana Maria. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, 24(2)30-50 fev. abr. 1990, p. 33.

que a responsabilização subjetiva viria da própria pessoa e o *accountability* seria uma responsabilidade objetiva, em razão do cargo ou função ocupado pela pessoa.

Segundo Medeiros *et al* “o termo *accountability* ganha força no Brasil no mesmo momento em que a democracia se torna princípio fundamental do sistema político[...] e continua no sentido de que, a expressão *accountability* navega pela doutrina juntamente com os termos controle social, participação e democracia.<sup>329</sup> Percebe-se a preocupação em torno do controle social exercido pela sociedade perante o Estado, denominado *accountability* vertical, como será discorrido posteriormente.

O princípio da boa administração por si só deve ser perseguido pelos gestores públicos, com intuito de cumprir seu pacto com a democracia. O administrador público não tem compromisso somente em realizar uma boa administração pautada pelo cumprimento da democracia, mas também de zelar pelo patrimônio público, com responsabilidade fiscal, transparência na sua atuação, imparcialidade, impessoalidade, entre outros princípios e deveres que o gestor público deve cumprir. Para Campos “o desenvolvimento da consciência popular é a primeira pré-condição para uma democracia verdadeiramente participativa e, portanto, para a *accountability* do serviço público.”<sup>330</sup>

O termo *accountability* pode ser analisado pela sua horizontalidade ou verticalidade. O primeiro, parte da ideia de que os órgãos de poder podem fiscalizar e controlar uns aos outros, não há hierarquia no controle, por isso o plano horizontal. Já no segundo, a verticalidade parte da ideia de controle da sociedade sobre a administração pública.

Para O’Donnel a eleições como reivindicações sociais que possam transcorrer normalmente, sem riscos de coerção e com ampla cobertura midiática, que possam dar visibilidade as reivindicações e a aos atos supostamente ilícitos das autoridades públicas, seriam dimensões do

---

Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>. Acesso em 15 de nov. 2018.

<sup>329</sup> MEDEIROS, Anny de; et al. **Estudos sobre accountability no Brasil**: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro, maio/jun. 2013, p. 746. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n3/a10v47n3.pdf>. Acesso em 15 de nov. de 2018.

<sup>330</sup> CAMPOS, Ana Maria. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?** p. 35, Acesso em 15 nov. 2018.

*accountability* vertical, e essas são ações organizadas individuais ou coletivas em referência aos ocupantes de cargos governamentais eleitos ou não.<sup>331</sup>

Ainda para o autor, o principal canal do *accountability* vertical seriam as eleições, mas essas só ocorrem de tempos em tempos, o que põem em cheque a sua viabilidade de punir ou premiar candidatos. Para aferimento do *accountability* eleitoral irá depender da estabilidade política do país entre outros fatores políticos e democráticos.<sup>332</sup> Mas continua asseverando o autor que por outro lado o impacto das reivindicações sociais na mídia que pleiteiam a punição ou destituição de governantes irá depender das posições adotadas pelos agentes estatais.

Na ausência de medidas dos órgãos estatais, as ações públicas acobertadas pela mídia podem gerar um clima de insatisfação geral e obstruir as políticas adotadas pelo governo levando a uma derrota governamental.<sup>333</sup>

Segundo Campos:

O exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas. O comportamento (responsável ou não-responsável) dos servidores públicos é consequência das atitudes e comportamento das próprias clientelas. Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor[...]<sup>334</sup>

Ainda, conforme Campos, há necessidade, primeiro, de organização por parte da própria sociedade, dos seus interesses públicos e privados, para que somente depois possa exercitar um controle sobre o Estado. Para a autora “a extensão, qualidade e força dos controles são consequência do fortalecimento da malha institucional da sociedade civil.”<sup>335</sup>

Desse modo, com uma organização da sociedade atinente a todos os interesses dos cidadãos, maximizam-se as chances de esses colaborarem com o governo e reivindicarem o que possuem de direito, “um desses mecanismos

<sup>331</sup> O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. p. 28. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 11 de nov. de 2018.

<sup>332</sup> O'Donnell, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. p. 29.

<sup>333</sup> O'Donnell, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. p. 29.

<sup>334</sup> CAMPOS, Ana M. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?** p.35.

<sup>335</sup> CAMPOS, Ana M. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?** p.35.

de controle seria a participação da sociedade civil na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação.”<sup>336</sup>

Um dos pilares do *accountability* é a transparência da atuação governamental. Houve significativos avanços na questão da transparência da atuação estatal, como criação de canais de comunicação com a sociedade, inovações legislativas – Lei n. 12.527/2011, lei da transparência, portal da transparência, entre outros.

O uso da tecnologia possui papel importantíssimo na persecução da democracia, na fiscalização e controle social das contas públicas e na responsabilização dos maus gestores. Mas, a transparência pressupõe informações claras e não viciadas, ou seja, que as informações sejam disponibilizadas a sociedade de forma clara e concisa, assim como que não haja interferências ou ruídos nessas informações. Quando se fala em interferências ou ruídos, é que as informações sejam fidedignas e não apresentem manipulações com intuito de induzir a sociedade em erro.

Desse modo, programas e metas de desempenho podem ser alcançadas com desenvolvimento conjunto entre governo e sociedade, aumentando a governança e a governabilidade pública. Os esforços comuns coletivos propiciam uma maior coordenação das atividades governamentais, pois trabalham com o aval da sociedade. E com a chancela do cidadão as chances de êxito são maximizadas. Segundo Bliancheriane *et al*, com o ajuste dos esforços entre sociedade e Estado é construída uma relação de confiança e colaboração, com as premissas da eficiência e da participação trabalhando de forma coordenada para o processo de gestão pública.<sup>337</sup> O autor continua asseverando que:

Nessa lógica, buscando uma gestão de fato democrática, desenvolve-se o conceito de *accountability*, em que se inclui a obrigação de os servidores públicos estarem atentos ao mercado, às normas legais, aos valores comunitários, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos. Sob esse prisma, o dever de transparência e de prestação de contas aos órgãos estatais competentes e à

---

<sup>336</sup> CAMPOS, Ana M. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?** p.35.

<sup>337</sup> BLIANCHERIENE, Ana C; BROW RIBEIRO, Renato J. e FUNARI, Marcos H. **Governança pública, eficiência e transparência na administração pública**. FCGP, Belo Horizonte, ano 12, n. 133, jan. 2013, p. 07. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/12/governanca.pdf>. Acesso em 12 de nov. 2018.

sociedade torna-se fulcral para consolidação da governança.<sup>338</sup>

Para Santos “A ideia de transparência como uma prática de *accountability* é um dos avanços da democracia.”<sup>339</sup> E continua que a noção de *accountability* é relacionada ao uso do poder e dos recursos públicos, em que os titulares são os cidadãos e não os governantes eleitos ou gestores públicos.<sup>340</sup> Logo, para Biancheriene o Estado só detém a informação pública, mas os verdadeiros donos dessa informação são os cidadãos, que com elas podem controlar e fiscalizar a atuação do Estado.<sup>341</sup> Logo, essa informação deve ser repassada de seu detentor, ou seja, Estado, para seus destinatários, a sociedade, de forma clara e verdadeira. Segundo Santos

Portanto, transparência e controle social são conceitos indissociáveis. Interdependentes e intercambiáveis. Transparência revestida do conceito de *accountability* se torna um valioso instrumento do controle social, e este a motivação daquele, caracterizando um círculo virtuoso que gera benefícios incalculáveis para a consolidação da democracia, estímulo à participação popular em seus destinos, ações governamentais produtivas e a satisfação da sociedade.<sup>342</sup>

Hodiernamente o uso da tecnologia é questão crucial para o Estado atingir a eficiência, e, também, questão de suma importância para munir o cidadão de informações sobre as ações estatais, e com isso fazer com que haja o exercício da democracia. O acesso irrestrito do cidadão às informações estatais possibilita a fiscalização e controle das tomadas de decisões dos gestores públicos, ou seja, o *accountability* vertical. A não disponibilização de informações por parte do Estado causa um distanciamento do cidadão para com o Estado, esse tipo de ação é típico dos Estados autoritários.

Conforme Santos a “Transparência revestida do conceito de *accountability* se torna um valioso instrumento do controle social, e este a motivação daquele, caracterizando um círculo virtuoso que gera benefícios

<sup>338</sup> BLANCHERIENE, Ana C.; *et al.* **Governança pública, eficiência e transparência na administração pública.** p. 07.

<sup>339</sup> SANTOS, José L. Lins dos. **Transparência regulatória e controle social.** Experiências exitosas em regulação na América Latina e Caribe. Org. Jadir Dias Proença e Carla Beatriz de Paulo. Brasília: Ópera, 2012. p. 157. Disponível em: [http://www.casacivil.gov.br/regulacao/documentos/biblioteca-nacional/2012/11662\\_diamond-revista\\_miolo\\_1.pdf](http://www.casacivil.gov.br/regulacao/documentos/biblioteca-nacional/2012/11662_diamond-revista_miolo_1.pdf). Acesso em, 17 de nov. 2018

<sup>340</sup> SANTOS, José L. Lins dos. **Transparência regulatória e controle social.** p. 157.

<sup>341</sup> BLANCHERIENE, Ana C.; *et al.* **Governança pública, eficiência e transparência na administração pública.** p. 09.

<sup>342</sup> SANTOS, José L. Lins dos. **Transparência regulatória e controle social.** p. 158.

incalculáveis para a consolidação da democracia[...].”<sup>343</sup> Logo, o cidadão se torna estimulado a participar do controle e fiscalização das atuações estatais, sente-se útil e prestativo, fazendo valer sua cidadania e o efetivo controle social.

Segundo França, “[...]há respeito à eficiência quando a ação administrativa atinge materialmente os seus fins lícitos e, por vias lícitas. Quando o administrado se sente amparado e satisfeito na resolução dos problemas que ininterruptamente leva à administração”.<sup>344</sup>

Desse modo, há eficiência se e somente se a atuação administrativa se pautar pela estrita legalidade, ou seja, atinja os fins almejados usando os meios e modos lícitos. França continua no sentido de que o princípio da eficiência deve ser pautado pela busca da “concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei”, sempre tutelada pelas diretrizes do regime jurídico Administrativo.<sup>345</sup>

No Brasil o termo *accountability* ainda encontra seu uso sobre o manto de inúmeros sentidos, pelo fato de que não há uma definição clara, ou um conceito puro do termo. Para Medeiros *et al* após a Constituição Federal de 88, os termos *accountability*, participação popular e democracia passaram a ser usados como jargões para legitimar ações públicas, mesmo que as orientações perpassadas por esses termos não sejam usadas na prática. Ainda, conforme Medeiros “[...] como são conceitos ainda em construção, é relativamente simples se apropriar dos termos para diferentes formas de ação.”<sup>346</sup>

A eficiência é umbilicalmente ligada ao termo *accountability*, a transparência e a democracia. Pelo fato de que somente com gestões eficientes e administradores comprometidos com a boa administração a eficiência pode ser alcançada. Ainda, a participação social é crucial para o controle e fiscalização da gestão pública, uma vez que é facultado ao cidadão fazer frente às decisões administrativas dos gestores públicos, controlá-las e fiscalizá-las.

Desse modo, o cidadão possui mecanismos que facilitam o acesso às decisões administrativas e à tomada de decisões dos gestores. A tecnologia é importantíssima ferramenta de acesso à democracia e à participação social, e o

---

<sup>343</sup> SANTOS, José L. Lins dos. **Transparência regulatória e controle social**. p. 158.

<sup>344</sup> FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Eficiência administrativa**. p. 168.

<sup>345</sup> FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Eficiência administrativa**. p. 169.

<sup>346</sup> MEDEIROS, Anny de; et al. **Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais**. p. 746.

cidadão deve fazer uso em prol da gestão administrativa eficiente. Assim, quanto mais eficiente a administração pública se torna, o cidadão possui maior eficácia em seus direitos.

Portanto, diante de um quadro de simetria de informações disponibilizadas pelo gestor público, que deve zelar pela transparência em sua atuação, aliado à efetiva participação do cidadão através dos canais de comunicação direta com a administração pública, exercita-se de maneira mais ativa a cidadania e o espírito democrático. Esses são pilares da administração gerencial que, de certo modo, podem impactar na implementação de direitos sociais aos cidadãos. Desse modo, no próximo capítulo será abordado o modelo gerencial e seu impacto na implementação de direitos sociais.

### 3. O IMPACTO DO GERENCIALISMO NA IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

O último capítulo possui o objetivo de analisar o impacto que o modelo gerencial causa na implementação dos direitos sociais. Perscrutar o papel do Estado diante da necessidade de efetivação dos direitos sociais fundamentais, através de políticas públicas e de parcerias com o terceiro setor, esse prestando serviços públicos essenciais à sociedade.

De outro modo será analisado o papel do poder judicial no controle de decisões que, de qualquer modo, impliquem em mitigação de direitos fundamentais. Por fim, a vinculação do modelo gerencial utilizado pela administração pública na implementação de direitos fundamentais sociais.

#### 3.1 O papel do Estado da efetivação dos direitos sociais e o terceiro setor

A Constituição Federal impõe ao Estado o dever de efetivar ou possibilitar a efetivação os direitos sociais para os cidadãos, proporcionando que os menos abastados monetariamente tenham a seu favor ferramentas que minimizem a falta de recursos e que os elevem ao nível de cidadãos de direito, incluindo-os socialmente. Para Santin, direitos sociais “tratam-se de prestações positivas a serem exigidas pelos indivíduos ao Estado, que aumenta seu âmbito de atuação a fim de garantir, pela prestação de serviços públicos adequados, uma igualdade material, real e efetiva[...]”<sup>347</sup>

O Estado não pode se abster de fornecer e implementar tais direitos, seja por prestação direta ou indireta de serviços públicos ou do fornecimento de bens. Dentre os direitos sociais, pertencentes a terceira geração de direitos, estão os direitos contidos no art. 6º, da Constituição Federal, são eles o direito a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho<sup>348</sup>, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a

---

<sup>347</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e Administração Pública no Século XXI: Novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 121.

<sup>348</sup> Importante frisar que o presente trabalho não discorrerá acerca dos direitos sociais ao trabalho. Pelo fato de que tais direitos foram concebidos para tratarem das relações estritamente entre empregados e trabalhadores.

assistência aos desamparados, que, segundo Santin, são garantidos através da implementação de serviços públicos pelo Estado.<sup>349</sup>

Importante, desde já, distinguir a dimensão defensiva dos direitos sociais e a posição prestacional.<sup>350</sup> Para Sarmiento “[...]a posição defensiva dos direitos sociais identifica-se com a exigência de abstenção de condutas que possam lesionar ou ameaçar bens jurídicos por eles tutelados.”<sup>351</sup> De outra banda, “a posição prestacional corresponde a deveres comissivos atribuídos ao polo passivo da relação fundamental.”<sup>352</sup> Ou seja, ao direito do cidadão a serviços essenciais, tal como direito a atendimento médico, fornecimento de medicamentos, entre outros.

Há fenômenos que devem ser levados em conta quando da promoção ou implementação dos direitos sociais prestacionais. Pois, sabe-se que o Estado sozinho não possui condições de fazer frente a promoção de direitos a toda a sociedade de forma equânime e eficiente.

Primeiro, que os direitos sociais geram custos<sup>353</sup>, ainda, pelo fato de que o Estado é limitado em sua atuação, seja por escassez de recursos materiais e humanos, seja pela impossibilidade física de tutelar com políticas públicas todos os cidadãos de forma equânime, ainda mais no Estado brasileiro com suas dimensões continentais e a grande gama de diversidade étnico-culturais.

Para Sarmiento, “a escassez obriga o Estado em muitos casos a confrontar-se com verdadeiras “escolhas trágicas”, pois, diante da limitação de recursos, vê-se forçado a eleger prioridades dentre várias demandas igualmente legítimas.”<sup>354</sup>

Nesse ponto, há os clássicos exemplos de escolhas governamentais sobre a ideia de que não se pode abarcar todas as situações, tais como: maior

---

<sup>349</sup> SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e Administração Pública no Século XXI: Novos desafios da cidadania e do poder local**. p. 122.

<sup>350</sup> No presente trabalho serão levados em conta somente os direitos sociais prestacionais. Pelo fato, de que esses exigem uma prestação positiva, seja estatal ou da sociedade civil.

<sup>351</sup> SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2004, p. 335.

<sup>352</sup> SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. p. 335.

<sup>353</sup> SARMENTO, Daniel. **A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos**. Disponível em: <http://www.dsarmiento.adv.br/content/3-publicacoes/17-a-protecao-judicial-dos-direitos-sociais-alguns-parametros-etico-juridicos/a-protecao-judicial-dos-direitos-sociais-alguns-parametros-etico-juridicos-daniel-sarmiento.pdf>. Acesso em: 24 de dez. 2018, p. 03.

<sup>354</sup> SARMENTO, Daniel. **A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos**. p. 03.

investimento na saúde ou em educação; ampliação do saneamento básico ou a oferta de moradia, entre outros. Nesse ponto, não se pode proporcionar tudo a todos.

Outro ponto é o da prestação de serviços pelo Estado. Os serviços públicos são de prestação exclusiva estatal, mas podem ser passados para a iniciativa privada através de concessão ou permissão. Já os serviços públicos no sentido lato, aqui entendido como serviço de interesse social, não são de exclusividade estatal, logo podem ser prestados pela iniciativa privada concomitantemente com o Estado.

Das escolhas estatais entre a prestação em um ou em outro setor faz surgir a judicialização da possibilidade de implementação dos direitos sociais prestacionais, ou o ativismo judicial. Que para Sarmiento, cada vez que uma decisão judicial determina, de forma unilateral e direcionada a um ou vários casos específicos, ela aloca recursos em um ponto e do mesmo modo desaloca recursos de outro ponto. Ou seja, ela retira recursos do montante destinado a implementação de direitos fundamentais e demandas sociais gerais, para implementar para grupos específicos.<sup>355</sup>

O Estado não pode fazer frente a todas as reivindicações sociais, pois, é por si só, como referenciado acima, uma instituição limitada, e sozinho não pode fornecer de forma satisfatória todos os direitos sociais emanados pela Constituição. Além das dificuldades geográficas e culturais, outros fatores contribuem para a impossibilidade da promoção dos direitos sociais, como a burocracia e a ineficiência da gestão pública.

Para Modesto hodiernamente o Estado não possui condição de prestar e executar diretamente todos os serviços sociais de interesse coletivo, ou seja, monopolizar toda a cadeia de prestação e execução de serviços públicos. O autor continua declarando que os serviços públicos “[...] podem ser executados por outros sujeitos, como associações de usuários, fundações ou organizações não governamentais sem fins lucrativos, sob acompanhamento e financiamento do Estado.”<sup>356</sup>

---

<sup>355</sup> SARMENTO, Daniel. **A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos**. p. 04.

<sup>356</sup> MODESTO, Paulo. **Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil**. Disponível em: <http://www.reformadagestaopublica.org.br/Terceiros/Autores/Modesto,Paulo/terceirosetorreforma.PDF>. Acesso em: 26 de dez. 2018. p. 05.

Desse modo, surge como alternativa para a promoção desses direitos o terceiro setor, que faz frente à promoção dos direitos que preteritamente eram de responsabilidade estatal. Importante salientar que a promoção desses direitos pela iniciativa privada não exime a responsabilidade do ente público, que passa atuar como financiador e fiscalizador dessa promoção. Para Bresser Pereira:

A noção do público não-estatal contribui para assinalar a importância da sociedade como fonte do poder político, atribuindo-lhe um papel expresso - bem além do voto - na conformação da vontade política, assim como reivindicando suas funções de crítica e controle sobre o Estado e, em geral, sua preocupação pela res pública. Mas o tema do público não-estatal também se vincula à atribuição por parte da sociedade de uma responsabilidade na satisfação de necessidades coletivas, mostrando que tampouco neste campo o Estado e o mercado são as únicas opções válidas.<sup>357</sup>

Para Comparato, é no princípio da solidariedade que os direitos sociais são elevados aos status de direitos humanos. O autor continua asseverando que da mesma forma os Direitos Sociais [...]se realizam pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente.”<sup>358</sup>

Segundo Pisarello “*En el caso de los derechos sociales, su relevancia jurídica y su complejidad estructural aparecen con mayor claridad si se los considera como derechos a prestaciones de bienes o servicios, principalmente frente al Estado*[...].<sup>359</sup> No mesmo sentido de que os direitos sociais “[...]tendientes a satisfacer las necesidades básicas que permitan a los individuos desarrollar sus propios planes de vida. Esta dimensión prestacional resalta el carácter económico de los derechos sociales, cuya satisfacción exige una transferencia de recursos [...]”.<sup>360</sup>

<sup>357</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal**. In.: PEREIRA, Luiz C. Bresser; GRAU, Nuria C. (Orgs.). *O Público e o não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 30.

<sup>358</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 7ª ed. Rev. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2010, p. 40-41.

<sup>359</sup> PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales en el constitucionalismo democrático**. Revista da UNAM. Disponível em: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/articulo/view/3546/4242>. Acesso em 21 de dez. 2018, p. 03.

<sup>360</sup> PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales en el constitucionalismo democrático**. p. 03

Logo, os direitos sociais possibilitam uma equalização do acesso à prestação de serviços públicos, e, conseqüentemente, à sua eficácia. Há previsão Constitucional de Direitos Sociais espalhados pela Constituição Federal, como nos artigos 6º, 196, 203, 205, entre outros da Carta Magna.<sup>361</sup> Segundo Casado Filho “entretanto, há um grande hiato entre tais previsões e a realidade social brasileira. Afinal, é certo que não asseguramos uma série desses direitos a parcela considerável de nossa população.”<sup>362</sup>

Dessa lacuna formada pelo descrédito no Estado e pela ineficiência da gestão pública, o terceiro setor surge como forma de minimizar a má gestão e possibilitar uma participação assídua da sociedade na prestação de serviços públicos e fomento dos direitos sociais. Uma das alternativas governamentais foi apresentada através da publicização, transformando os serviços públicos estatais em não estatais, possibilitando o fornecimento por pessoas jurídicas privadas sem fins lucrativos.

Conforme Mânica “a redefinição da estrutura, funções e mecanismos de atuação estatal em fins do século XX gerou, e ainda tem gerado, a reorganização e multiplicação dos atores sociais que com ele interagem.”<sup>363</sup> E, continua asseverando o autor que nessa nova interação entre Estado, mercado e sociedade, o terceiro setor possui um relevante papel que é o de possibilitar a prestação de serviços, e, ao mesmo tempo, defender e promover direitos, atuando como instrumento de pressão social.<sup>364</sup>

Portanto, da organização social resulta a participação efetiva da sociedade como promotora e defensora de direitos, atuando sob o manto de pessoa jurídica privada sem fins lucrativos, possibilitando a promoção e fornecimento de direitos sociais à sociedade. Desse modo, não há mais exclusividade na promoção e execução de direitos sociais por parte do Estado, o

---

<sup>361</sup> BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 15 de dez. 2018.

<sup>362</sup> CASADO FILHO, Napoleão. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 106.

<sup>363</sup> MÂNICA, Fernando B. **Imunidade Tributária das Entidades Benéficas e o Fim das Certificações do Terceiro Setor no Brasil**. Disponível em: <http://fernandomanica.com.br/site/wp-content/uploads/2018/01/Imunidade-Tribut%C3%A1ria-e-Terceiro-Setor.pdf>. Acesso em 20 de dez. 2018, p. 505.

<sup>364</sup> MÂNICA, Fernando B. **Imunidade Tributária das Entidades Benéficas e o Fim das Certificações do Terceiro Setor no Brasil**. p. 505.

que há é um compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil, buscando uma maior efetividade na promoção dos direitos.

Para Bresser Pereira, há diversas nomenclaturas para conceituar o “setor produtivo público não-estatal”, podendo ser chamado de terceiro setor, setor não-governamental, ou setor sem fins lucrativos.<sup>365</sup> Após a reforma gerencial houve uma crescente participação do terceiro setor na prestação de serviços públicos essenciais, como saúde, educação, desporto, caridade, entre outros. Segundo o observatório do terceiro setor, em 2017 havia 400 mil organizações da sociedade civil, que empregaram mais de 2 milhões de pessoas.<sup>366</sup>

O terceiro setor é uma realidade que ganhou força nas últimas décadas no Brasil, seja pela mudança de comportamento da sociedade, seja pela mudança no modelo de gestão da coisa pública. Para Bresser Pereira sempre existiu uma forma de propriedade que não é a privada e nem estatal, mas uma terceira forma, “[...] as associações de indivíduos que satisfazem necessidades coletivas sem que exista um sentido de propriedade entre seus membros.”<sup>367</sup> E, de fato, esse tipo de associação coberta sobre o manto do terceiro setor, cresceu de modo considerável nas últimas décadas.

O fim primordial do terceiro setor é o chamamento do cidadão para interagir em uma esfera que não é pública e nem privada, reforçando o papel e a importância da interação do cidadão com a sociedade, suplementando o espírito cívico e a solidariedade entre os cidadãos. Segundo Bresser Pereira:

Na mesma época em que se faz evidente a crise do modelo social burocrático do Estado e em que a globalização exige novas modalidades, mais eficientes, de administração pública, cresce a importância de uma forma não privada nem estatal de executar os serviços sociais garantidos pelo Estado: as organizações de serviço público não-estatais, operando na área de oferta de serviços de educação, saúde e cultura com o financiamento do Estado. Por outro lado, a mesma crise, convergindo com a de caráter mais estritamente político, revelava a necessidade de formas de controle social direto sobre a administração pública e do próprio Estado.<sup>368</sup>

<sup>365</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C.; GRAU, Nuria. **Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal** p.30.

<sup>366</sup> BRASIL. **Observatório do Terceiro Setor**. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/carrossel/terceiro-setor-emprega-mais-de-2-milhoes-de-pessoas-no-brasil/>. Acesso em 20 de dez. 2018.

<sup>367</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C.; GRAU, Nuria. **Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal**. p.34.

<sup>368</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C.; GRAU, Nuria. **Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal**. p.30.

O Plano Diretor da Reforma do Estado tratou em um tópico a propriedade pública e privada, identificando e conceituando uma terceira forma de propriedade. A propriedade pública não-estatal, que seriam constituídas pelas organizações sem fins lucrativos, que não possuem propriedade definida a nenhum indivíduo ou grupo de indivíduos. E seriam orientadas única e exclusivamente para o atendimento do interesse público. Ainda, não seria propriedade estatal porque não há exercício de poder de Estado, e, por outro lado, não é propriedade privada porque não seria um tipo de serviço subsidiado. Logo, a propriedade pública não-estatal possibilitaria um controle social facilitado e direto, através de conselhos, e, ainda, reforçaria a interação entre sociedade e Estado.<sup>369</sup>

Conforme Mânica “[...] nesse novo cenário institucional, para a consecução dos objetivos do Estado, é necessária a atuação da sociedade civil organizada, a qual colabora para a consecução dos objetivos estatais. A atuação do Estado passou a ser subsidiária.”<sup>370</sup>

Percebe-se claramente que a nova ordem governamental é no sentido de aproveitar as novas tecnologias e a densidade dos fluxos de comunicação social, deixando para que a sociedade tutele aquelas áreas que até então eram de competência exclusiva do Estado e esse não conseguia fazer frente a sua manutenção. Logo, fazendo valer um dos pilares da reforma gerencial, onde a gestão pública ficaria com um núcleo de atuação estratégico e as outras áreas perpassariam para outros entes.

Há uma estreita ligação entre o fornecimento de serviços públicos e direitos sociais, pois, segundo Sarlet, “[...]objetivam assegurar, mediante a compensação das desigualdades sociais, o exercício de uma liberdade e igualdade real e efetiva, que pressupõem um comportamento ativo do Estado[...].”<sup>371</sup> Ou seja, parte-se do pressuposto que a persecução, implementação e eficácia dos direitos sociais perpassam pelo fornecimento de

---

<sup>369</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**, p. 43.

<sup>370</sup> MÂNICA, Fernando B. **Terceiro Setor e Imunidade Tributária**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 43,

<sup>371</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 230.

serviços públicos, seja pelo Estado, pela iniciativa privada, ou pelo terceiro setor, em uma atuação positiva.

Segundo Kempfer *et al* para os neoliberais as políticas sociais estatais, quando o Estado decide intervir sozinho no mercado, atravancam o desenvolvimento, uma vez que não regulam os desequilíbrios sociais. Pois, na verdade, provocam a instabilidade na tentativa de equilibrar as desigualdades, do modo que caberia ao mercado o papel de adequar as relações sociais.

Nessa toada, não caberia única e exclusivamente ao Estado garantir os direitos sociais aos cidadãos, mas sim, segundo Kempfer *et al* “[...] a necessidade de participação conjunta na promoção de direitos sociais, o que inclui atuação descentralizada do Estado, sociedade civil e iniciativa privada.”<sup>372</sup>

A autora continua asseverando que “[...] caberia ao Estado atuar na construção de direitos sociais, enquanto que ao mercado e à sociedade oferecer serviços sociais.”<sup>373</sup> Ou seja, o Estado deve passar de detentor monopolista e executor direto dos direitos sociais para fomentador, regulador e promotor dos serviços sociais, e, conseqüentemente, dos direitos sociais. Conforme Modesto:

O Estado deve ser regulador e promotor dos serviços sociais básicos e econômicos estratégicos. Precisa garantir a prestação de serviços de saúde de forma universal, mas não deter o domínio de todos os hospitais necessários; precisa assegurar o oferecimento de ensino de qualidade aos cidadãos, mas não estatizar todo o ensino. Os serviços sociais devem ser fortemente financiados pelo Estado, assegurados de forma imparcial pelo Estado, mas não necessariamente realizados pelo aparato do Estado. Neste contexto, crescem de importância os entes “públicos não-estatais”.<sup>374</sup>

O Estado deve continuar cumprindo seu dever constitucional de prover serviços sociais diretamente. Mas, diante da burocratização excessiva, assim como pela ineficiência da atuação estatal e pelas crises econômicas cíclicas que o afetam, o Estado se tornou incapaz de fornecer os direitos sociais de forma eficiente aos cidadãos.

---

<sup>372</sup> KEMPFER, Marlene, *et al*. **A reforma gerencial no brasil e as possibilidades de viabilizar direitos sociais, políticos e econômicos**. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Maranhão, v. 3, n. 2, Jul/Dez 2017. Disponível em: <http://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/2361/pdf>. Acesso em 20 de dez. 2018, p. 09.

<sup>373</sup> KEMPFER, Marlene, *et al*. **A reforma gerencial no brasil e as possibilidades de viabilizar direitos sociais, políticos e econômicos**. p. 09.

<sup>374</sup> MODESTO, Paulo. **Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil**. p. 06

Para Mânica a alternativa encontrada pela reforma do Estado foi a de incentivar à prestação de serviços públicos sociais pelas entidades do terceiro setor. Assim, o Estado, o mercado e o terceiro setor convivem pacificamente.<sup>375</sup> O Estado regula e tutela a prestação de serviços sociais, o mercado explora uma fatia dessa prestação social visando lucro e vigiado pelos olhos do Estado, e o terceiro setor presta tais serviços sob o manto regulatório, mas sem a persecução de lucros. Esse atua com práticas administrativas modernas, procurando a maximização de resultados com o mínimo de recursos, visando sempre a eficiência na prestação.

Para Bresser Pereira “o reconhecimento da relevância do setor público não-estatal na produção de bens públicos não pode, no entanto, conduzir à negação do aporte do Estado para seu próprio sustento.”<sup>376</sup> E mesmo com a transformação de serviços públicos estatais para não-estatais, não se quer dizer que o Estado não possua mais responsabilidade sobre eles, no sentido de aporte de recursos financeiros.

O que se vislumbra é que o Estado passará a aportar maiores investimentos na prestação de serviços públicos para a sociedade. Pelo fato de que passará de promotor a regulador, possuindo maior proximidade com a função primordial do Estado, que é a de administrar, governar e montar estratégias de maximização de resultados com o mínimo de recursos utilizados.

Nesse sentido, conforme Kempfer, “as preocupações sociais se voltaram para a equação qualidade/custo dos serviços, responsabilização democrática e eficiência administrativa.”<sup>377</sup> Assim como que os serviços sociais deveriam ser financiados pelo estado, mas não necessariamente deveriam ser prestados diretamente pelo Estado.<sup>378</sup>

Segue-se na linha de que não há exclusividade estatal na prestação de serviços sociais, e que o terceiro setor pode desempenhar com maestria as funções preteritamente desempenhadas pelo Estado de forma deficiente. Ao

---

<sup>375</sup> MÂNICA, Fernando B. **Imunidade Tributária das Entidades Beneficentes e o Fim das Certificações do Terceiro Setor no Brasil**. p. 52.

<sup>376</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C.; GRAU, Nuria. **Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal**. p.34.

<sup>377</sup> KEMPFER, Marlene, *et al.* **A reforma gerencial no brasil e as possibilidades de viabilizar direitos sociais, políticos e econômicos**. p. 10.

<sup>378</sup> KEMPFER, Marlene, *et al.* **A reforma gerencial no brasil e as possibilidades de viabilizar direitos sociais, políticos e econômicos**. p. 10.

passo que o Estado passa a regular e financiar a atuação do terceiro setor. Desse modo para Kampfer, “o Estado, em uma perspectiva neoliberal, se tornava menor, todavia mais eficiente em relação a direitos essenciais, repartindo custos e responsabilidades com a sociedade civil organizada.”<sup>379</sup>

Portanto, os direitos sociais foram maximizados pela Constituição Federal de 1988, e desse modo o Estado, que atuava sob o manto da burocracia, não fez frente às exigências da população quanto ao fornecimento de serviços públicos.

Desse modo, os cidadãos passaram a reivindicar freneticamente os direitos sociais contidos na Carta Magna. Muitas vezes não atendidos pelo executivo, procuravam o poder judiciário que determinava a implementação de tais direitos de forma impositiva. Assim, havia um desequilíbrio gestacional e fiscal na atuação governamental. Primeiro pelo fato de que, quando imposto o cumprimento da instrumentalização de algum serviço público para alguma parcela da população, havia um tolhimento do acesso de algum outro serviço por parte de alguma outra parcela da sociedade.

Logo, a reforma gerencial rompe com a rigidez burocrática e a ideia de que o Estado deveria promover e executar os serviços sociais. Com isso, a reforma administrativa possibilitou o investimento em um setor que não pertence ao setor público, e nem ao setor privado, fazendo parte de organização privado sem fins lucrativos que prestam serviços de interesse público.

Essa denominação fica mais próxima da realidade social, onde há uma aproximação da sociedade na atuação do Estado. Fator aprimorado pelo advento da tecnologia, que trouxe uma maior comunicação entre esferas antes quase incomunicáveis, que seriam o cidadão dialogando com o Estado.

Por fim, o terceiro setor trouxe uma solução para mazelas que o Estado jamais poderia fazer frente sozinho, seja pela escassez de recursos ou pela impossibilidade física e material. Logo, a sociedade passou a retroalimentar o fornecimento de serviços públicos que o Estado fazia frente de forma precária e por imposição constitucional, reforçando o espírito cívico e participando democraticamente na implementação dos direitos sociais à sociedade. Passa-

---

<sup>379</sup> KEMPFER, Marlene, *et al.* **A reforma gerencial no Brasil e as possibilidades de viabilizar direitos sociais, políticos e econômicos.** p. 11.

se a discorrer no próximo tópico a participação e atuação do poder judiciário nas decisões estatais que impliquem em mitigação de direitos sociais.

### **3.2 A atuação dos órgãos judiciais no controle de decisões administrativas que impliquem em mitigação de direitos sociais**

O poder judiciário possui relevante papel na tutela de direitos ao cidadão, seja pela atuação preventiva ou repressiva de violações a mandamentos constitucionais ou legais difundidos pelo poder executivo ou pelo poder legislativo. Nas últimas décadas o poder judiciário ganhou maior expressão em sua atuação, seja pelo fato do significativo aumento de demandas judiciais, seja pela sua atuação mais assídua em questões que, de certa forma, caberiam a outras esferas de poder, hodiernamente denominado ativismo judicial.

Na clássica denominação de Montesquieu da repartição dos poderes entre executivo, legislativo e judiciário, o que ganhou maior relevância e foi objeto de estudos nos últimos anos foi o poder judiciário, em parte por ser consultado para toda e qualquer questão seja particular ou social. As relações sociais se tornaram complexas, redundando na complexidade da resolução das contendas entre os próprios cidadãos e esses e o Estado, onde cabe ao poder judiciário, através de seu material humano, suscetível a idiosincrasias e posições pessoais, possibilitar uma solução ao caso a ele apresentado.

Sabe-se que a atuação administrativa estatal é dotada de certa complexidade, e com isso a cada decisão surgem benesses e ou prejuízos. Muitas vezes as decisões administrativas podem gerar benesses para determinados grupos ou segmentos da sociedade e prejuízos a outros, ou vice e versa. Quando o resultado dessas decisões administrativas estatais produz divergências, o poder judiciário é chamado para dar sua posição e/ou solução, fazendo cumprir impositivamente sua decisão judicial.

Assim, há uma gama de situações em que o poder judiciário é chamado para dirimir. Para Barroso, a “judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e

o Poder Executivo[...].<sup>380</sup> Na visão do autor, a judicialização envolve uma troca de poder para os juízes, alterando o modo de interação, argumentação e participação na sociedade.<sup>381</sup>

Há inúmeras explicações dos fatores que possibilitam a troca de poder entre o legislativo e executivo para o judiciário, ficando a cargo desse decidir questões que deveriam ser resolvidas no âmbito da respectiva alçada de cada poder independente, ou seja, o poder legislativo e o poder executivo. Segundo Barroso são três os fatores que levaram à crescente judicialização.

A primeira foi a redemocratização que ocorreu no Brasil, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que recuperou as garantias da magistratura, anteriormente tolhidas no período ditatorial, onde era apenas um departamento técnico, e com essa redemocratização o poder judiciário se tornou um verdadeiro poder político. Assim, fazendo cumprir as leis e a Constituição, muitas vezes em posição de confronto com os demais poderes.<sup>382</sup>

Do mesmo modo, para Teixeira, no Brasil, “a temática relativa ao ativismo judicial só ganhou expressão com a entrada em vigor da Constituição de 1988, pois esta atribuiu uma série de prerrogativas ao magistrado, impulsionando-o, inevitavelmente, a uma atuação mais presente na sociedade[...].”<sup>383</sup> Continua o autor, asseverando que a repercussão midiática também contribui para o aumento da utilização do termo. Além dos milhares de casos que se faz necessária a atuação judicial para assegurar direitos fundamentais, sem previsão legal, possibilitando sua regulamentação.

De acordo com Barroso “o ambiente democrático reavivou a cidadania, dando maior nível de informação e de consciência de direitos a amplos segmentos da população, que passaram a buscar a proteção de seus interesses perante juízes e tribunais.”<sup>384</sup> Ou seja, a redemocratização fortaleceu e aumentou o poder judiciário, assim como o aumento das demandas sociais e a busca por justiça.

---

<sup>380</sup> BARROSO, Luís R. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/251020155550\\_Debate2Textos.pdf](http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/251020155550_Debate2Textos.pdf). Acesso em: 26 de dez. 2018. p. 03.

<sup>381</sup> BARROSO, Luís R. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. p. 03.

<sup>382</sup> BARROSO, Luís R. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. p. 03.

<sup>383</sup> TEIXEIRA, Anderson V. **Ativismo Judicial: Nos Limites Entre Racionalidade Jurídica e Decisão Política**. p. 40. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23966/22722>. Acesso em 19 de fev. 2019.

<sup>384</sup> BARROSO, Luís R. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. p. 03.

O segundo fator para Barroso foi o constitucionalismo abrangente, pois diversas matérias que preteritamente cabiam ao “processo político majoritário e para a legislação ordinária” foram realocadas na Constituição. Logo, essas questões trazidas para a Constituição Federal se tornam potencialmente pretensões jurídicas, e seus conflitos devem ser resolvidos pelo poder judiciário.<sup>385</sup>

E o último fator da judicialização é o sistema brasileiro de controle de constitucionalidade. Pela abrangência do controle de constitucionalidade, difuso e concentrado, somado à legitimidade ampla da propositura de ações diretas, praticamente qualquer questão política ou “moralmente relevante” pode ser alcançada pelo Supremo Tribunal Federal.<sup>386</sup> Segundo Tavares *et al* “O problema na identificação do ativismo judicial, a partir dessa característica, reside nas dificuldades inerentes ao processo de interpretação constitucional”.<sup>387</sup>

Por sua vez, é preciso ressaltar que há uma leve distinção entre judicialização e ativismo judicial. Segundo Barroso “o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance.”<sup>388</sup> Logo, é uma interpretação extensiva, fazendo valer a qualquer custo a prevalência do poder judiciário sobre os demais poderes. Segundo Teixeira o ativismo judicial tem origem no Estado Unidos, precisamente na decisão do caso *Lochner v. NewYork*.<sup>389</sup>

Continua o autor no sentido de que “a idéia(sic) de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes.”<sup>390</sup> Para Teixeira “O ativismo judicial representa, em última instância, a deslegitimação da Política em relação à sua

---

<sup>385</sup> BARROSO, Luís R. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. p. 04.

<sup>386</sup> BARROSO, Luís R. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. p. 04.

<sup>387</sup> TAVARES, Rodrigo de Souza; *et al.* **Ativismo Jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal**. CONPEDI, p. 7714. Acesso em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/15\\_639.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/15_639.pdf). Acesso em 19 de fev. 2019.

<sup>388</sup> BARROSO, Luís R. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. p. 06.

<sup>389</sup> TEIXEIRA, Anderson V. **Ativismo Judicial: Nos Limites Entre Racionalidade Jurídica e Decisão Política**. FGV: Revista Direito GV. São Paulo 8(1) | p. 037-058 | Jan.-Jun. 2012, p. 38. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23966/22722>. Acesso em 19 de fev. 2019

<sup>390</sup> BARROSO, Luís R. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. p. 07.

tarefa essencial de buscar a realização dos valores determinados pela sociedade no cotidiano dessa mesma sociedade.”<sup>391</sup>

Assim, haveria uma substituição de poderes, sendo que a última palavra caberia ao judiciário. E, no tocante a políticas públicas de implementação de direitos sociais são decisões discricionárias, exclusivas dos poderes executivos e legislativo. Streck em posição crítica ao ativismo judicial apregoa que “Saímos, assim, de uma estagnação para um ativismo, entendido como a substituição do Direito por juízos subjetivos do julgador. Além disso, caímos em uma espécie de pan-principiologismo[...]. Tudo se judicializa.”<sup>392</sup> E continua no sentido de que “Na ponta final, ao invés de se mobilizar e buscar seus direitos por outras vias (organização, pressões políticas, etc.), o cidadão vai direto ao Judiciário, que se transforma em um grande guichê de reclamações da sociedade.”<sup>393</sup>

Para Sarmento, discorrendo sobre o ativismo judicial no sentido de que “[...] é prejudicial à democracia, porque permite que juízes não eleitos imponham suas preferências e valores aos jurisdicionados, muitas vezes passando por cima de deliberações do legislador.”<sup>394</sup> Sendo que para o autor ele atenta contra a separação dos poderes e a segurança jurídica. Mas, em sentido contrário, para Barroso:

A judicialização decorre do modelo de Constituição analítica e do sistema de controle de constitucionalidade abrangente adotados no Brasil, que permitem que discussões de largo alcance político e moral sejam trazidas sob a forma de ações judiciais. Vale dizer: a judicialização não decorre da vontade do Judiciário, mas sim do constituinte. O ativismo judicial, por sua vez, expressa uma postura do intérprete, um modo proativo e expansivo de interpretar a Constituição, potencializando o sentido e alcance de suas normas, para ir além do legislador ordinário.<sup>395</sup>

Os direitos são implementados através de políticas públicas de atuação positiva estatal. Pois, é dever imposto constitucionalmente ao Estado

<sup>391</sup> TEIXEIRA, Anderson V. **Ativismo Judicial: Nos Limites Entre Racionalidade Jurídica e Decisão Política**. p. 38. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23966/22722>. Acesso em 19 de fev. 2019.

<sup>392</sup> STRECK, Lênio. **Entrevista concedida ao sítio eletrônico Consultor Jurídico**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009mar-15/entrevista-lenio-streck-procurador-justica-rio-grande-sul>. Acesso: 19 fev. 2019.

<sup>393</sup> STRECK, Lênio. **Entrevista concedida ao sítio eletrônico Consultor Jurídico**.

<sup>394</sup> SARMENTO, Daniel. *A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas*. Coordenadores. Rio de Janeiro. Lúmen Júris. 2007, p. 144.

<sup>395</sup> BARROSO, Luís R. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. p. 17.

implementar e fornecer os direitos sociais a sociedade. Por outro lado, há escassez de recursos públicos, e com isso o Estado não consegue abarcar todas as necessidades sociais. Muitas vezes valendo-se da teoria da reserva do possível para fazer frente as áreas cruciais de manutenção dos direitos sociais.

Nessa incongruência entre a possibilidade ou não do Estado implementar os direitos sociais, seja por escassez de recursos ou por outros fatores, o poder judiciário é, constantemente, chamado para decidir questões sobre políticas públicas que envolvem direitos sociais.

Para Bielschowsky “[...]as situações em que se tem visto maior e mais marcante atuação judiciária, vale destacar: a situação da eficácia dos direitos fundamentais [...]; a efetivação de Direitos Sociais que, via de regra, exige uma prestação positiva da Administração Pública.”<sup>396</sup> São essas as áreas mais sensíveis de atuação estatal, as áreas a serem priorizadas com a alocação eficiente dos recursos monetários, propiciando a maior eficácia dos direitos sociais.

Pois, políticas públicas no tocante a promoção de direitos tendem ser atos de governo e não atos administrativos, não se supõem que não possam sofrer controle jurisdicional, mas possuem maior margem de liberdade e só podem ser revistos quando não compactuarem com os mandamentos constitucionais.<sup>397</sup>

Por certo que a destinação de recursos públicos, para a implementação de políticas públicas caberia ao poder executivo e ao poder legislativo. Logo, o poder judiciário estaria invadido a competência de outros poderes, ferindo a clássica teoria da separação dos poderes. Porém, justifica-se a intervenção judicial no mérito das decisões discricionárias sobre políticas públicas estatais ao dever imposto ao Estado, pela Constituição Federal, de implementar os direitos sociais a seus cidadãos.

De acordo com Barcellos, há um limite material para os direitos sociais, pois fica sem efeito a previsão normativa de implementação de direitos sociais sem a devida contraprestação monetária para custear as despesas geradas pelo

---

<sup>396</sup> BIELSCHOWSKY, Raoni. **O Poder Judiciário na doutrina da separação dos poderes**. Brasília a. 49 n. 195 jul./set. 2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496610/000966864.pdf>. Acesso em 30 de dez. 2018. p. 285.

<sup>397</sup> BIELSCHOWSKY, Raoni. **O Poder Judiciário na doutrina da separação dos poderes**. p. 286.

determinado direito subjetivo.<sup>398</sup> Desse modo, não há recursos pecuniários ilimitados, o Estado como qualquer outra instituição possui limitações monetárias e técnicas, devendo fazer escolhas racionais, que propiciem angariar maior eficácia de direitos com o mínimo de recursos empregados. Para Canotilho:

O entendimento dos direitos sociais econômicos e culturais como direitos originários implica, como já foi salientado, uma mudança na função dos direitos fundamentais e põe como acuidade o problema de sua efetivação. Não obstante se falar aqui da efetivação dentro de uma 'reserva possível', para significar a dependência dos direitos econômicos, sociais e culturais dos 'recursos econômicos' a efetivação dos direitos econômicos sociais e culturais não se reduz a um simples 'apelo' ao legislador.<sup>399</sup>

Conforme Barcellos "a expressão reserva do possível procura identificar o fenômeno econômico da limitação dos recursos disponíveis diante das necessidades quase sempre infinitas a serem por eles supridas."<sup>400</sup> Aliada à teoria da reserva do possível está a expressão da manutenção do mínimo existencial, em matéria de direitos fundamentais.

Desse modo, cabe ao Estado manter um núcleo mínimo de promoção de tais direitos. E cabe ao judiciário somente fiscalizar a implementação desse núcleo mínimo, usando de termos objetivos e técnicos, diferentemente dos critérios usados pelo Estado para a promoção e fornecimento dos direitos sociais.

Toda decisão judicial que versa sobre a implementação e eficácia de direitos sociais possui via dupla. Ou seja, no momento em que impõe ao Estado do dever de prover um direito específico a um cidadão ou a um grupo de cidadãos, automaticamente retira outro direito ou outros direitos de outros cidadãos, ante a limitação e escassez de recursos.

Para Canotilho, segundo o princípio da universalidade, todos possuem o direito fundamental a um núcleo mínimo de direitos sociais, a qual o Estado que não fizer frente a esse núcleo básico deve ser considerado infrator das normas.<sup>401</sup> Logo, no descumprimento da promoção dos direitos sociais mínimos

---

<sup>398</sup> BARCELLOS, Ana P. de. **A eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 232.

<sup>399</sup> CANOTILHO, José J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999, p. 448.

<sup>400</sup> BARCELLOS, Ana P. de. **A eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**. p. 236.

<sup>401</sup> CANOTILHO, José J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. p. 203.

pelo Estado, estaria franqueada a atuação do Judiciário para que, coercitivamente, impusesse ao Executivo a promoção básica de direitos sociais.

O mínimo existencial poder ser elencado como um núcleo duro que propicia proteção do cidadão e estabelece um parâmetro mínimo para o fortalecimento da dignidade humana. Segundo Sarlet “a necessária fixação, portanto, do valor da prestação assistencial destinada à garantia das condições existenciais mínimas, em que pese sua viabilidade, é, além de condicionada espacial e temporalmente, dependente também do padrão socioeconômico vigente.”<sup>402</sup>

O conceito é abstrato, pois esse núcleo pode oscilar entre determinados cidadãos e até mesmo em determinadas regiões do Brasil, ante a disparidade cultural e monetária. Para Sarlet:

A dignidade da pessoa humana, o assim chamado direito (humano e fundamental) ao mínimo existencial acabou sendo não apenas associado e mesmo identificado com o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais (e mesmo ambientais, quando em causa a noção de um mínimo existencial ecológico ou ambiental) como tem servido de critério material para a solução, na esfera de uma ponderação de direitos e/ou valores, de uma série de demandas judiciais que envolvem a imposição, ao poder público, de prestações na esfera socioambiental ou a proteção de direitos fundamentais contra intervenções restritivas por parte do Estado.<sup>403</sup>

Não se estabelece que a administração pública em suas escolhas discricionárias tenha que atender somente ao mínimo existencial. Esse só é levado em conta quando há escassez de recursos, que, infelizmente, é a regra dos orçamentos estatais, onde deveria ser a exceção.

A proteção desse mínimo existencial não é somente de cunho material, refere-se a todos os aspectos de proteção do indivíduo, como: educação, saúde, alimentação, moradia, lazer, entre outros. Para Sarlet “[...] tem-se como certo que a garantia efetiva de uma existência digna abrange mais do que a garantia

---

<sup>402</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) Humana, Mínimo Existencial e Justiça Constitucional: Algumas aproximações e alguns desafios**. Revista SEJUR, TJSC. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/24/28>. Acesso em 28 de dez. 2018, p. 33.

<sup>403</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) Humana, Mínimo Existencial e Justiça Constitucional: Algumas aproximações e alguns desafios**. p. 02.

da mera sobrevivência física, situando-se, portanto, além do limite da pobreza absoluta.”<sup>404</sup>

Por outro lado, há necessidade de uma contrapartida estatal para garantir esse mínimo prestacional de direitos sociais. Logo, como salientado, diante da escassez de recursos estatais, surge a teoria da reserva do possível, de origem alemã,<sup>405</sup> que para Sarlet, *et al*, “de acordo com a noção de reserva do possível, a efetividade dos direitos sociais a prestações materiais estaria sob a reserva das capacidades financeiras do Estado, uma vez que seriam direitos fundamentais dependentes de prestações financiadas pelos cofres públicos.”<sup>406</sup>

Desse modo, fica condicionada a disponibilidades de recursos públicos para a efetiva implementação dos direitos sociais. Para Barcellos “ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (o mínimo existencial), estar-se-ão estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos.”<sup>407</sup> Continua a autora no sentido de que somente depois de atingido o parâmetro do mínimo existencial é que poderá ser discutido outros projetos de implementações de direitos sociais. E conclui que “o mínimo existencial, como se vê, associado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível.”<sup>408</sup>

De acordo com Sarlet, a disponibilidade financeira para a implementação dos direitos sociais prestacionais estaria discricionariamente incumbida ao poder executivo e ao poder legislativo, de acordo com o orçamento público.<sup>409</sup> Ou seja, qual a porcentagem orçamentaria é destinada para a implementação dos direitos sociais prestacionais, de acordo com as políticas públicas adotadas pelo governo.

Assim, nessa contenda entre a reserva do possível e o mínimo existencial, o judiciário, muitas vezes, aparece como protagonista, impondo ao poder

---

<sup>404</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) Humana, Mínimo Existencial e Justiça Constitucional: Algumas aproximações e alguns desafios.** p. 33.

<sup>405</sup> SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações.** Revista de doutrina da 4ª região, Porto Alegre (RS), 24.ed. julho. 2008. Disponível em: [http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revista.doutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo\\_mariana.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revista.doutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html). Acesso em 27 de dez. 2018.

<sup>406</sup> SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações.**

<sup>407</sup> BARCELLOS, Ana P. de. **A eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais.** p. 246.

<sup>408</sup> BARCELLOS, Ana P. de. **A eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais.** p. 246.

<sup>409</sup> SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações.**

executivo, coercitivamente, a realização de determinados direitos ou implementando determinadas políticas públicas.

Como referido há duas vertentes no tocante a atuação do poder judiciário em temas referentes a políticas públicas e implementação de direitos sociais. A primeira vertente corre no sentido de que não é possível a atuação judicial em temas ligados a políticas públicas.<sup>410</sup> Pelo fato de que, como discorrido, tais atribuições são de cunho discricionário dos poderes legislativo e executivo, sendo que versam sobre a disponibilidade financeira-orçamentária e escolhas pautadas pela administração pública. Portanto, a atuação judicial, nesses casos, fere a autonomia e separação dos poderes, redundando em verdadeira afronta ao Estado Democrático de Direito.

Por outro lado, a segunda vertente deságua no sentido de que é possível haver interferência judicial em temas ligados a políticas públicas e a implementação de direitos sociais. No sentido de que a Constituição Federal faz expressa menção a proteção dos direitos, privados, públicos e transindividuais – difusos, coletivos e individuais homogêneos.<sup>411</sup>

A atuação estatal é chancelada pela própria Constituição Federal, em seu art. 5º, XXXV, onde há menção expressa de que nenhuma lesão ou ameaça a direitos será excluída da apreciação judicial. Logo, não haveria impedimento legal e nenhuma afronta a separação dos poderes a interferência judicial em casos de implementação de direitos e de políticas públicas.

O modelo de separação dos poderes é exercido pela grande maioria dos Estados Democráticos. Onde cada poder exerce suas prerrogativas, controlam e fiscalizam uns aos outros, e interpretam e a Constituição.

Assim, no atual modelo institucional, quando há conflito de interpretação de norma legais ou mandamentos constitucionais, o pronunciamento final cabe ao poder judiciário. Mas não se pode vulgarizar e inferir que qualquer choque interpretativo ou matéria deve ser decidido pelo poder judiciário, e, muito menos, que esse poder de decisão final cause a empáfia do poder judiciário.<sup>412</sup>

---

<sup>410</sup> Nesse sentido: BARCELLOS, Ana P.; e, BIELSCHOWSKY, Raoni.; STRECK, Lênio.; SARMENTO, Daniel.

<sup>411</sup> Nesse sentido: SARLET, Ingo Wolfgang; CANOTILHO, José J. G.; e, MELO, Celso.; BARROSO, Luís R..

<sup>412</sup> BARROSO, Luís R. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. p. 15.

Conforme Barroso a doutrina constitucional contemporânea explora dois fatores relevantes para o estudo do ativismo judicial. A primeira é a “capacidade institucional que envolve a determinação de qual Poder está mais habilitado a produzir a melhor decisão em determinada matéria.”<sup>413</sup>

Cabe ao judiciário a faculdade da decisão definitiva, mas nem sempre o órgão é o mais apto a decidir, pois em casos de matérias de ordem técnica e científica, que envolvem complexidade, pode não ser o membro do poder judiciário o mais qualificado para a decisão final. Logo, em casos específicos o membro do poder judiciário deve se valer de manifestações e informações do poder legislativo e do poder judiciário, formando um juízo de valor criterioso dotado de razoabilidade.<sup>414</sup>

A segunda é, para Barroso, “[...] o risco de efeitos sistêmicos imprevisíveis e indesejados pode recomendar, em certos casos, uma posição de cautela e deferência por parte do Judiciário.” Pois, o juiz que possui a incumbência de decidir, nem sempre dispõem de todas as informações e de conhecimento para avaliar globalmente o impacto de uma decisão proferida em um processo individual, que irá redundar na área econômica ou sobre a prestação de algum serviço público.<sup>415</sup>

Portanto, inegável que cada vez mais o poder judiciário é chamado para resolver questões que geram atritos entre Estado e Sociedade<sup>416</sup>. São matérias

---

<sup>413</sup> BARROSO, Luís R. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. p. 16.

<sup>414</sup> BARROSO, Luís R. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. p. 16.

<sup>415</sup> BARROSO, Luís R. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. p. 16.

<sup>416</sup> STF – ADPF n. 45, DF: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. A questão da legitimidade constitucional do controle e da intervenção do poder judiciário em tema de implementação de políticas públicas, quando configurada hipótese de abusividade governamental. Dimensão política da jurisdição constitucional atribuída ao supremo tribunal federal. Inoponibilidade do arbítrio estatal à efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais. Caráter relativo da liberdade de conformação do legislador. Considerações em torno da cláusula da "reserva do possível". Necessidade de preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do "mínimo existencial". Viabilidade instrumental da arguição de descumprimento no processo de concretização das liberdades positivas (direitos constitucionais de segunda geração). " (STF - ADPF: 45 DF, relator: min. Celso de Mello, data de julgamento: 29/04/2004, data de publicação: DJ 04/05/2004 pp- 00012 RTJ vol-00200-01 pp-00191). Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>. Acesso em: 19 de fev. 2019.

STF - Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Constitucional. Poder Judiciário. Determinação para implementação de políticas públicas. Melhoria da qualidade do ensino público. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. (STF – A G.REG. no Recurso Extraordinário com Agravo 635.679 GOIÁS). Disponível

sensíveis que dizem respeito a concessão ou redução de direitos fundamentais sociais o cidadão.

Portanto, qualquer mudança na condução de políticas públicas e de fornecimento de direitos sociais, por mais sensíveis que sejam, irão redundar em impacto orçamentário estatal, pois todos os direitos sociais necessitam de contraprestação pecuniária estatal para que possam surtir efeito.

Ao passo que, a atuação do poder judiciário deve ser dotada de razoabilidade e racionalidade. No sentido de que a judicialização é decorrente do modelo constitucional adotado pelo Brasil,<sup>417</sup> permitindo um amplo debate sobre questões legais, constitucionais e políticas. Logo, o poder judiciário atua no sentido de fazer valer os mandamentos constitucionais, não exarando decisões irracionais ou emotivas. Já o ativismo judicial possibilita uma atuação mais proativa do poder judiciário, saindo da racionalidade e invadindo um contexto de decidir por decidir, impondo sua decisão aos outros poderes que devem cumpri-la mesmo que resulte graves danos econômicos ou na implementação dos direitos sociais prestacionais.

Por fim, o poder judiciário possui uma importante atribuição que a de zelar pela Constituição e possibilitar que o Estado não assole o cidadão, tolhendo seus direitos, mas não pode o próprio poder judiciário se tornar demasiado fornecedor de tudo a todos. Ou seja, fazendo valer seu poder para que seja disponibilizada determinada pretensão em casos específicos em detrimento de toda a

---

em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21272849/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-635679-go-stf/inteiro-teor-110301561>. Acesso em: 19 de fev. 2019.

STF - Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental (ADPF). [...]. União homoafetiva e seu reconhecimento como instituto jurídico. Convergência de objetos entre ações de natureza abstrata. Julgamento conjunto. Encampação dos fundamentos da ADPF nº 132-RJ pela ADI nº 4.277-DF, com a finalidade de conferir “interpretação conforme à Constituição” ao art. 1.723 do Código Civil. Atendimento das condições da ação. ADPF 132 e a ADI 4277. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=178931>. Acesso em: 19 de fev. 2019.

STF - Ação Direta De Inconstitucionalidade. Constitucional. Administrativo. Terceiro Setor. Marco Legal das Organizações Sociais. Lei nº 9.637/98 e nova redação, conferida pela Lei nº 9.648/98, ao art. 24, XXIV, da lei nº 8.666/93. Moldura constitucional da intervenção do estado no domínio econômico e social. serviços públicos sociais. Saúde (art. 199, caput), educação (art. 209, caput), cultura (art. 215), desporto e lazer (art. 217), ciência e tecnologia (art. 218) e meio ambiente (art. 225). Atividades cuja titularidade é compartilhada entre o poder público e a sociedade disciplina de instrumento de colaboração público-privada. Intervenção indireta. Atividade de fomento público. Inexistência de renúncia aos deveres estatais de agir[...]. (Ação Direta De Inconstitucionalidade 1.923 Distrito Federal). Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10006961>. Acesso em 19 de fev. 2019.

<sup>417</sup> Neste sentido Luís Roberto Barroso. BARROSO, Luís R. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. p. 16.

coletividade. Assim, passa-se a discorrer sobre o modelo gerencial da administração pública e a possibilidade da maior eficácia na implementação dos direitos fundamentais.

### 3.3 O modelo gerencial e seus reflexos na eficácia de direitos sociais

A reforma gerencial possibilitou significativos avanços para o exercício de uma administração pública mais eficiente, transparente e enxuta, zelando, realmente, do núcleo estratégico da administração pública. Uma das vertentes trazidas pela reforma gerencial, como já referenciado, é a possibilidade da prestação de serviços públicos por entidades alheias ao Estado, ou seja, pelo terceiro setor, que é composto por ONGs (Organizações Não Governamentais), entidades filantrópicas, OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público), organizações sem fins lucrativos e outras formas de associações civis sem fins lucrativos.

Nessa toada, a fim precípua da administração pública gerencial é a eficiência administrativa, maximizar os resultados com a redução dos custos realizados. Com uma prestação de serviços públicos mais eficiente, conseqüentemente há uma melhor eficácia dos direitos sociais ao cidadão. Para Abrucio, o modelo gerencial possibilitou mudanças com o intuito de atacar os males do modelo burocrático, entre eles dois em específicos: primeiro, a dificuldade de responsabilizar os administradores frente a sociedade e frente ao sistema político; segundo, a ineficiência burocrática, reflexo do excesso de procedimentos e do controle processual.<sup>418</sup>

Com o intuito de alcançar esses objetivos o modelo gerencial traz a proposta de flexibilizar a administração pública, aumentar a responsabilização dos governantes e maximizar a *accountability*. Desse modo, tornando uma administração pública mais transparente e democrática, possibilitando o controle de gastos e investimentos públicos por todo e qualquer cidadão. Sendo que no modelo burocrático as formas de controle dos recursos ocorriam através de leis,

---

<sup>418</sup> ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu. **Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo**. FGV: Rev. adm. empres. vol.48, no.3, São Paulo, Jul./Set. 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902008000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902008000300007). Acesso em: 02 de jan. 2018.

normas e regulamentos, existindo pouco ou nenhuma participação social, pois para Faria *et al* “as organizações burocráticas, destarte, procuram garantir o controle social, o monitoramento dos comportamentos, as padronizações e o consenso.”<sup>419</sup>

O papel das organizações burocráticas não está associado apenas à produção de riqueza, de capital e das demais mercadorias e serviços, e, tampouco, à reprodução da mão de obra como força de trabalho ou garantia da sobrevivência do trabalhador por meio do salário. O papel das organizações burocráticas constitui-se em garantidor do controle social por meio do estabelecimento das relações de poder, que sempre ocorrem entre desiguais. As organizações burocráticas servem de unidades de dominação, sendo, igualmente, responsáveis pela inculcação ideológica, pela adoção da submissão, pelos comportamentos controlados e socialmente aceitos, todos entendidos como naturais. Assim, a organização burocrática configura-se numa estrutura de controle e poder.<sup>420</sup>

De outra banda, o modelo gerencial propicia uma administração mais democrática pois, segundo Malaia “[...]a democracia interessa ao cidadão comum, porque é dela que ele tira o seu direito de reclamar, contrapor, contraditar, organizar-se, influir e até disputar o poder ou, se não o poder, alguma coisa de melhor para si.”<sup>421</sup> Segundo Bresser Pereira “O Estado se torna forte, logra poder, quando consegue vencer a resistência de sociedades. [...] Mas agora é a sociedade civil, independente do Estado, que determina ou busca determinar a organização do Estado e do mercado, e não o contrário.”<sup>422</sup>

Com o advento da administração gerencial, a sociedade civil ficou fortalecida, podendo participar ativamente das decisões governamentais e do próprio Estado, possibilitando o desempenho de funções, que anteriormente eram de cunho exclusivo estatal. Conforme Violin “[...]a democracia será melhor atendida não apenas com a participação da sociedade civil na formulação das

<sup>419</sup> FARIA, José H. de; MENEGHETTI, Francis K. **Burocracia como organização, poder e controle**. FGV: RAE-Revista de Administração de Empresas, vol. 51, n. 5, 2011. Disponível em: <http://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-51-num-5-ano-2011-nid-46741/>. Acesso em: 26 de dez. 2018.

<sup>420</sup> FARIA, José H. de; *et al*. **Burocracia como organização, poder e controle**.

<sup>421</sup> MALAIA, Maria C. B. T; *et al*. **Governança gerencialista e governabilidade com controle social – experiência brasileira**. EnANPAD: Rio de Janeiro, set. 2011. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB895.pdf>. Acesso em: 26 de dez de 2018.

<sup>422</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C: **Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado**. In: Luiz Carlos Bresser-Pereira, Jorge Wilhelm and Loudes Sola, orgs., *Sociedade e Estado em transformação*. UNESP/ENAP, 1999(a): 67-116. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/93SociedadeCivil.PDF>. Acesso em: 03 de jan. 2019. p. 73.

políticas, mas também na prestação dos serviços.”<sup>423</sup> E, ainda, alerta que há uma inclinação no sentido de que quase todos os serviços sociais sejam repassados para as entidades privadas<sup>424</sup>.

Desse modo, a máquina pública pode trazer o cidadão para a realidade estatal, fazendo com que saia da posição de apenas reivindicar, possibilitando que reivindique e participe das ações do Estado, procurando aumentar e melhorar a prestação de serviços públicos e, conseqüentemente, a eficácia dos direitos sociais. Violin defende uma crescente e ativa participação da sociedade no controle social do poder estatal; porém essa ação não poderá encobrir uma substituição da responsabilização estatal e do capital quanto às questões sociais.<sup>425</sup> Segundo Violin:

A sociedade civil organizada, que é um importante instrumento de controle da Administração Pública, de propositura de ações a serem executadas pelo Estado, de reivindicações das classes trabalhadoras, na participação em Conselhos Gestores ou de Direitos, entre outras importantes atuações, passou a ser requisitada pelos governantes para firmarem acordos com o intuito de repasse de atribuições anteriormente estatais.<sup>426</sup>

Inegável que nos países em desenvolvimento, como o Brasil, o Estado possui, ainda, papel fundamental na execução de serviços sociais. Apenas com a evolução da sociedade para um agir realmente democrático e participativo será possível uma sociedade civil mais atuante, lutando por mais participação e procurando a emancipação do indivíduo.<sup>427</sup>

Conforme Bobbio os direitos sociais “[...]expressam o amadurecimento de novas exigências – podemos mesmo dizer, de novos valores –, como os do bem-estar e da igualdade não apenas formal, e que poderíamos chamar de liberdade através ou liberdade por meio do Estado.”<sup>428</sup> Bobbio já conceituava que as

---

<sup>423</sup> VIOLIN, Tarso C. **Uma análise crítica do ideário do "terceiro setor" no contexto neoliberal e as parcerias entre a administração pública e sociedade civil organizada no Brasil**. Dissertação em Direito, p. 64. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/2920/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20UFPR%20TARSO%20BANCA%20pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 19 de fev. 2019.

<sup>424</sup> VIOLIN, Tarso C. **Uma análise crítica do ideário do "terceiro setor" no contexto neoliberal e as parcerias entre a administração pública e sociedade civil organizada no Brasil**. p. 64.

<sup>425</sup> VIOLIN, Tarso C. **Uma análise crítica do ideário do "terceiro setor" no contexto neoliberal e as parcerias entre a administração pública e sociedade civil organizada no Brasil**. p. 115.

<sup>426</sup> VIOLIN, Tarso C. **Uma análise crítica do ideário do "terceiro setor" no contexto neoliberal e as parcerias entre a administração pública e sociedade civil organizada no Brasil**. p. 104.

<sup>427</sup> VIOLIN, Tarso C. **Uma análise crítica do ideário do "terceiro setor" no contexto neoliberal e as parcerias entre a administração pública e sociedade civil organizada no Brasil**. p. 107.

<sup>428</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 32.

liberdades propiciadas pelos direitos sociais poderiam ser efetivadas pelo próprio Estado ou através do Estado. Pela tessitura aberta da expressão, pode ser interpretada de modo que o Estado não possui a incumbência de prestar por si só os direitos sociais, mas pode intermediar, delegar ou prover os meios necessários para que outros entes promovam os direitos sociais, muitas vezes através de serviços públicos, e com isso alcancem a máxima eficácia prestacional.

Parte-se do preceito de que os direitos sociais são de prestação positiva, ou seja, necessitam de uma contrapartida econômica para que possam ser prestados para a sociedade. Desse modo, conforme Sarlet “[...]no que diz respeito aos direitos sociais a prestações, seu “custo” assume especial relevância no âmbito de sua eficácia e efetivação.”<sup>429</sup> Ou seja, a maior eficácia ou efetivação dos direitos sociais depende do cenário econômico, em lapsos de recessão econômica há retração do fornecimento de prestações positivas, em lapsos de crescimento econômico a prestação aumenta, essas variações redundam na eficácia e efetividade dos direitos sociais.

Há uma compreensão de que os direitos sociais eram melhores tutelados em um Estado intervencionista e desenvolvimentista, e que sofreram uma diminuição de sua efetivação com o advento do Estado neoliberal. Quando da implementação da reforma gerencial, houve críticas no sentido de que a reforma seria neoliberal e que o Estado seria retirado por completo da área social.

Bresser Pereira rebateu essas críticas no sentido de que a reforma serviria para fortalecer o Estado e não para enfraquece-lo. “[...]no plano social, a diferença entre a proposta neoliberal e o novo Estado social-liberal que está surgindo está no fato de que os verdadeiros neoliberais querem a retirada do Estado também da área social.”<sup>430</sup> O que, de fato, não houve. Pois, a reforma perdurou, inclusive, nos governos de esquerda, e, desde sua implementação, os serviços sociais não foram extinguidos ou retirados por completo da prestação estatal. Conforme Bresser Pereira:

---

<sup>429</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 11<sup>a</sup> ed., 2012, p. 254.

<sup>430</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil**. Revista do Serviço Público, Ano 49, N. 1, Jan-Mar 1998. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma\\_gerencial-RSP.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf). Acesso em: 03 de jan. de 2019.p. 06-07.

[...] o resultado de tal crítica e da resposta social-democrática não é o Estado liberal (pregado pelo neo-conservadorismo), nem o Estado social-democrata (outro nome para o Welfare State), mas o Estado social-liberal, que continua responsável pela proteção dos direitos sociais, mas que garante essa proteção deixando gradualmente de exercer de forma direta as funções de educação, saúde e assistência social para contratar organizações públicas não estatais para realizá-las.<sup>431</sup>

Para Bresser Pereira “[...]foi um equívoco a vinculação da Reforma Gerencial de 1995 com o neoliberalismo, ainda que as privatizações tenham tido esse caráter. Seu objetivo era tornar o Estado do bem-estar social em formação no Brasil mais eficiente e dotado de maior legitimidade política.”<sup>432</sup> E continua asseverando que “[...]seu objetivo não era mais somente tornar a ação do Estado mais efetiva, mas também torná-la eficiente na área social e científica que emprega um grande número trabalhadores cujas atividades não são exclusivas de Estado.”<sup>433</sup>

Porém, é importante ressaltar que há posições em sentido contrário, no tocante que ao terceiro setor não se imporiam as mesmas restrições impostas à administração direta, em especial em áreas tão sensíveis à efetivação dos direitos fundamentais como a da prestação dos serviços públicos. Sem as amarras e o controle imposto ao regime jurídico administrativo, as instituições de terceiro setor poderiam se voltar para seus próprios interesses.<sup>434</sup>

Nessa toada, o que a presente dissertação acredita é que o terceiro setor tem o intuito de atingir a eficiência da gestão pública, alargando a implementação de direitos sociais de prestação positiva de forma organizada, eficiente e eficaz. Não procurou romper ou deixar em segundo plano os direitos sociais como pleiteavam os neoliberais.

O que houve foi uma nova forma de fornecer e prestar os serviços sociais aos cidadãos. Dessa forma, desonerando o Estado da prestação direta e exclusiva tais serviços, possibilitando uma corresponsabilidade entre o Estado e o terceiro setor.

---

<sup>431</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil**. p. 06-07.

<sup>432</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Estado do bem-estar social e reforma gerencial**, p. 02.

<sup>433</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Estado do bem-estar social e reforma gerencial**, p. 03.

<sup>434</sup> VIOLIN, Tarso C. **Uma análise crítica do ideário do "terceiro setor" no contexto neoliberal e as parcerias entre a administração pública e sociedade civil organizada no Brasil**. p. 101.

O Estado passa dar subsídios monetários para que a sociedade civil organizada faça a prestação e fornecimento dos serviços sociais diretamente, faz o controle de resultados, cobra pela transparência e responsabiliza os gestores. Percebe-se que a função de fiscalizar e responsabilizar é, de certo modo, uma desoneração do Estado, pois não mantém um aparato Estatal com altíssimos custos para fazer frente de forma deficitária aos serviços públicos.

Há que se consignar que não se parte do pressuposto de que tudo que é Estatal é ineficiente e tudo que é do terceiro setor seria eficiente. O que se vislumbra é o fato de que a máquina estatal é custosa, lenta e, muitas vezes, ineficiente. Isso não quer dizer que o terceiro setor vai ser sempre rápido, com baixo custo e eficiente. Infere-se que seja menos burocrático e mais ágil. Com isso a eficiência fica, de certa forma, melhor alcançada.

Suplantada a ideia de que a reforma gerencial possibilitaria a abdicação das funções sociais do Estado, faz-se importante discorrer sobre a eficácia vertical e horizontal dos direitos fundamentais sociais.

A eficácia vertical é a relação entre os direitos dos cidadãos em particular em oposição ao Estado, buscando uma limitação de poderes do ente soberano. Segundo Padilha “[...] a eficácia vertical é o motivo inicial para criação dos direitos fundamentais e visa a impor obrigações (positivas ou negativas) ao Estado. Nestes termos, os direitos fundamentais produzem efeitos na relação indivíduo-Estado.”<sup>435</sup>

De outra banda a eficácia horizontal dos direitos fundamentais parte do pressuposto que o desrespeito aos direitos fundamentais e as desigualdades não partem só da relação vertical de eficácia, mas também da posição horizontal, ou seja, entre os próprios particulares. Parte-se do pressuposto que o Estado além de proteger os direitos individuais, deve também fazer com que os particulares respeitem tais direitos.

Para Sarmiento “Estado e o Direito assumem novas funções promocionais e se consolida o entendimento de que os direitos fundamentais não devem limitar o seu raio de ação às relações políticas, entre governantes e governados, incidindo também em outros campos[...].”<sup>436</sup> Campos esses da família, mercado,

---

<sup>435</sup> PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014. p. 256.

<sup>436</sup> SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2004, p. 332.

relações de trabalho, entre outras. Correlaciona-se com o respeito mútuo na convivência em sociedade, nas relações entre particulares, de respeito aos mais básicos direitos fundamentais, como vida, honra, liberdade, entre outros.

De todo o modo, para Sarmiento o problema para que seja reconhecida a eficácia direta e imediata dos direitos sociais orbita em sua eficácia prestacional. Pelo fato de que em que condições um cidadão poderia exigir de outro semelhante que custeie seu tratamento médico, que lhe propicie educação, que lhe forneça medicamentos, etc.... A visão simplista de que somente o Estado estaria apto a efetivar os direitos sociais já não se sustenta. Segundo o autor “hoje, a concepção de que, ao lado do dever primário do Estado de garantir os direitos sociais, é possível também visualizar um dever secundário da sociedade de assegurá-los.”<sup>437</sup>

Conforme Sarmiento, há várias razões para que haja eficácia dos direitos fundamentais entre particulares. Parte-se do pressuposto de que as relações privadas também devem ser construídas sob o manto da Constituição. Aliada à crise do *welfare state*, que impediu de fazer frente às demandas sociais, encontram-se outros corresponsáveis para propiciar a prestação de serviços públicos essenciais aos mais carentes.

Outro aspecto diz respeito ao princípio da solidariedade, harmonizando a sociedade e fazendo com que uns contribuam para o bem-estar dos outros.<sup>438</sup> Não se pode jogar toda a carga prestacional, única e exclusivamente, para o Estado. A sociedade possui forte responsabilidade na persecução da diminuição das desigualdades e para a implementação do princípio da solidariedade.

O Estado já não consegue fazer frente a prestação de serviços públicos sozinho. O Estado do bem-estar social se mostrou ineficiente, propiciou o crescimento do Estado do modo que o tornou insustentável, moroso e ineficiente. Logo, nas últimas décadas o discurso de redução da máquina estatal e as reformas correram nesse sentido.

Com a alternância do poder político e os projetos de governo no sentido de maior encolhimento da máquina estatal, a sociedade terá que cada vez mais cobrir os espaços deixados em aberto pela falta de atuação estatal. Esse recuo do Estado é essencial para que se mantenha um núcleo estratégico mínimo e

---

<sup>437</sup> SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. p. 337.

<sup>438</sup> SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. p. 338-339.

para que haja uma melhor governança, e que a sociedade civil organizada faça as vezes do Estado, possibilitando uma melhor governabilidade estatal. Para Bresser Pereira

A reforma gerencial foi a resposta a esse desafio ao modificar a forma de administrar a oferta dos serviços. Ela (1) torna os gerentes dos serviços responsáveis por resultados, ao invés de obrigados a seguir regulamentos rígidos; (2) premia os servidores por bons resultados e os pune pelos maus; (3) realiza serviços que envolvem poder de Estado através de agências executivas e reguladoras; e – o que é mais importante – (4) mantém o consumo coletivo e gratuito, mas transfere a oferta dos serviços sociais e científicos para organizações sociais, ou seja, para provedores públicos não-estatais que recebem recursos do Estado e são controlados através de contrato de gestão.”<sup>439</sup>

Não se pode olvidar que há vantagens, tanto para o Estado quanto para o cidadão, no fornecimento de serviços públicos pelo terceiro setor. Conforme Bresser Pereira, no sentido de que há uma crescente ampliação do espaço público, e com a racionalização de que o fornecimento de bens e serviços sociais não pode ser monopólio estatal.<sup>440</sup>

Com essa consciência as vantagens podem ser no tocante a ampliação de oferta de serviços públicos, uma “flexibilização e desburocratização da gestão social”.<sup>441</sup> Pelo fato de que o setor público não estatal pode fornecer serviços adaptados as exigências de determinada localidade, de determinadas características pessoais, de certo grupo social, entre outras.

E, por fim, a possibilidade de responsabilização dos dirigentes e participantes da organização, pois o orçamento estatal passa a ser específico para a organização, e não global como do Estado.<sup>442</sup> Com isso, o controle passa a ser mais restrito e a responsabilização mais efetiva.

Com o repasse dos serviços públicos para o terceiro setor, o Estado passou a ter uma vantagem de ordem fiscal. Ou seja, o Estado não precisaria mais manter toda a estrutura para a prestação do serviço público. Estruturas essas, físicas e de material humano, não sendo necessária para tanto a

<sup>439</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado do bem-estar social e reforma gerencial**, p. 05.

<sup>440</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C.; GRAU, Nuria. **Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal**. p.36.

<sup>441</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C.; GRAU, Nuria. **Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal**. p.36

<sup>442</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C.; GRAU, Nuria. **Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal**. p.36

contratação de pessoal através de concursos públicos, o que dispensaria uma estrutura administrativa para a manutenção dos serviços e dos servidores. E, ainda, as entidades do terceiro setor, muitas vezes, gozam de imunidade ou isenções tributárias, possibilitando uma desoneração do serviço público prestado.

A melhor prestação de serviços público pelo terceiro setor pode ser mensurada por índices palpáveis. Um dos fatores que possibilitam o terceiro setor ser mais efetivo é a possibilidade de especialização do serviço, não nos moldes da Administração científica Tayloriana<sup>443</sup>, que possibilitou o excesso de especialização e o conseqüente decréscimo da produtividade. Mas a especialização do serviço calcada do atendimento ao cidadão de forma específica e departamentalizada.

O Estado é incapaz de fornecer tais serviços da maneira com que o cidadão possa procurar diretamente o órgão ou setor competente para fazer frente às suas necessidades, ante o fato de que propicia atendimentos gerais e coletivos, muitas vezes, não adequados às exigências do cidadão. Já o terceiro setor possui essa possibilidade ante a prestação solidária dos serviços através de servidores especializados e qualificados para tanto.

Com a especialização o dispêndio de recursos se torna muito menor. O cidadão é direcionado para aquela entidade do terceiro setor que pode fazer frente a sua necessidade de forma rápida, destituída de tramites burocráticos e de forma individualizada. Desse modo, se reduz a discrepância temporal entre a necessidade do cidadão e o seu atendimento de forma eficaz. Cita-se exemplos clássicos, por menor que sejam, e que são a tradução mais palpável da ineficiência estatal.

Um exemplo é o de fornecimento de fraldas geriátricas para idosos carentes, programa que busca o atendimento do princípio da solidariedade e da dignidade da pessoa humana, pois é artigo essencial para idosos com problemas de saúde. Mas, para que o idoso tenha acesso à fralda geriátrica o trâmite burocrático se torna excessivo, ocasionando que muitas vezes a família precisa

---

<sup>443</sup> A administração científica é um modelo de administração criado pelo americano Frederick Winslow Taylor no fim do século XIX e início do século XX e que se baseia na aplicação do método científico na administração com o intuito de garantir o melhor custo/benefício aos sistemas produtivos. Fonte: <http://www.administradores.com.br/artigos/academico/teoria-geral-da-administracao/104646/>.

comprar diretamente o produto ante à demora estatal. Para o acesso há necessidade de cadastro no órgão municipal, geralmente postos de saúde, posteriormente o órgão municipal remete para o órgão federal; enfim, passa por diversos departamentos até que o idoso tenha acesso ao produto.

Com o fornecimento desse produto pelo terceiro setor, a parte administrativa, - de cadastro das pessoas habilitadas para recebimento, da quantidade de produto necessária, especificações, entre outras tarefas necessárias -, ficam a cargo da entidade responsável pelo fornecimento. Essa possibilita toda agilidade no processo em que o Estado é incapaz de propiciar. Assim, o Estado somente fornece e fiscaliza, quando preciso aponta as inconsistências e a entidade do terceiro setor que irá fazer a justificativas, perante os órgãos de controle do executivo, perante o Ministério Público e, caso necessário ao poder judiciário.

Ou seja, o Estado se exime do processo, e se responsabiliza pelo aporte financeiro e material. O terceiro setor traz para si a incumbência de perfazer todo o trâmite de forma célere e ágil. Com isso o cidadão tem acesso rápido e eficiente ao bem ou serviço público. Poderiam ser citados inúmeros outros exemplos, como a falta de atendimento médico, que muitas vezes poderia ser suprido por atendimentos preventivos prestados pelo terceiro setor; falta de vagas para acesso à educação básica e primária, entre outros. Segundo Bresser Pereira:

Qualquer que seja o caso, um assunto crucial que cabe aqui salientar é que a existência de uma forma de propriedade não-estatal encontra um importante fundamento em vantagens que ela teria tanto sobre a propriedade pública estatal como sobre a privada, vantagens tais que podem redundar na maximização dos direitos sociais, via prestações de maior diversidade e qualidade.<sup>444</sup>

Do mesmo modo para Bresser Pereira quando discorre sobre as vantagens da prestação de serviços pelo terceiro setor, “[...] Em uma perspectiva ampla, tais vantagens redundariam num aporte à diversidade, em termos de ajustar as prestações às características e necessidades de destinatários específicos, sobretudo quando os gostos e as crenças são muito variados.”<sup>445</sup> E

---

<sup>444</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C.; GRAU, Nuria. **Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal**. p.31.

<sup>445</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C.; GRAU, Nuria. **Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal**) p.34.

continua asseverando que “[...] esta diversidade, inclusive no plano ideológico, é a que crescentemente leva a exigir um equilíbrio entre os três setores, o estatal, o privado e o terceiro setor como meio de fortalecer a própria democracia.”<sup>446</sup>

Logo, para todo e qualquer caso, a razão primordial do cidadão recorrer às entidades do terceiro setor é pelo fato de que elas desenvolvem um papel importantíssimo da aproximação do cidadão para com o Estado. Elas permitem desenvolver trabalhos que o Estado sozinho seria incapaz de realizar e o mercado por si só, também, não conseguiria prestar ante sua incapacidade. Logo, o terceiro setor acaba propiciando a sua atuação em uma área estratégica que estava a descoberto e impossibilita que o cidadão exercite sua cidadania.

Portanto, diante de todo o exposto, o modelo gerencial possui inegáveis reflexos na eficácia dos direitos sociais, ante ao fato de que propicia que o terceiro setor atue em proximidade com o cidadão, possibilitando um atendimento mais ágil e especializado para a sociedade. Atua em áreas específicas, de acordo com as nuances de cada grupo, seja ele social, regional ou étnico. Desse modo, há um encurtamento do lapso de tempo do fornecimento de prestações positivas através dos serviços públicos, e de um alargamento da oferta de tais serviços. Com isso, os cidadãos conseguem fruir de modo mais satisfatório dos serviços prestados pelo terceiro setor, e, conseqüentemente, há uma maximização da eficácia dos direitos sociais.

---

<sup>446</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz C.; GRAU, Nuria. **Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal** p.31.

## CONCLUSÃO

No decorrer do presente trabalho foram analisados os modelos de administração pública utilizados no Brasil nas últimas décadas, patrimonialista, burocrático e gerencial. A ênfase se deu no modelo gerencial, que hodiernamente é utilizado pelo governo brasileiro de forma mais acentuada, sendo que tomou mais destaque pelas premissas do atual governo brasileiro, apregoando de maneira incisiva uma redução da máquina pública.

Do mesmo modo, procurou-se demonstrar a correlação entre a maior eficiência administrativa e o modelo gerencial de administração pública. Ao passo que, não há modelos puros ou herméticos de gestão pública, mas, de certa maneira, uma simbiose entre os três modelos estudados. Pautou-se pela correlação entre o modelo gerencial e a maior eficiência administrativa, redundando em uma maior eficácia de direitos sociais. Assim, pode-se extrair algumas considerações:

Vários modelos de gestão pública foram implementados na realidade administrativa brasileira. De certo modo, todos, ainda, convivem juntos, mas em escalas sazonais. Vislumbra-se, hodiernamente, um convívio entre o modelo burocrático e o modelo gerencial, esse último mais acentuado pelo atual governo brasileiro. O modelo patrimonialista, de certo modo, ainda orbita na ótica da gestão pública brasileira, mas com muito menos intensidade do que há décadas atrás.

Percebe-se que o fluxo administrativo caminha para uma modernização, utilizando métodos modernos e mais flexíveis, que anteriormente eram exclusivamente utilizados pela iniciativa privada, com uma racionalização e a especialização gestacional. Tenciona-se reduzir a atividade estatal e limitar a aplicação do regime jurídico administrativo para um núcleo de atuação gestacional, teoricamente especialista na gestão da administração pública, para incumbir a outras esferas não governamentais a atuação em áreas que não sejam monopólio estatal.

Nessa senda, surge o terceiro setor, esse entendido como elemento da sociedade civil organizada, como alternativa ao fornecimento de bens e serviços públicos, que antes o Estado detinha para si a obrigação de fornecimento e manutenção. O Estado passa a regular e fiscalizar, e o terceiro setor

operacionaliza todo o trâmite para que o cidadão tenha acesso efetivo a tais serviços.

Do mesmo modo, surgem maiores chances do controle desse fornecimento pela própria sociedade, no tocante que o controle social se torna mais assíduo, possibilitando a participação da sociedade, que cobra eficiência dos administradores públicos, e reivindica transparência nas atuações governamentais.

Em que pese posições em sentido contrário, no tocante que o terceiro setor teria privilégios ante a flexibilização das exigências atinentes a administração direta, acredita-se que nunca haverá consenso sobre os males e os benefícios gerados pelas decisões dos gestores públicos. Mas, de qualquer forma, instrumentos que possibilitem a decisão conjunta, a coleta de opiniões, dentre outras possibilidades de prevalência da democracia e da efetiva participação do cidadão na gestão pública, possibilita-se decisões mais próximas dos anseios sociais, as quais tendem a ser melhores recepcionadas pela sociedade e, portanto, serem dotadas de maior eficácia.

Nessa interação entre Estado, mercado e terceiro setor, surge a missão de que o terceiro setor forneça de forma efetiva os serviços públicos e que promova e defenda os direitos dos cidadãos. Pois, de certa forma, o terceiro setor funciona como instrumento de influência social, pleiteando, em nome dos cidadãos, o fornecimento de serviços públicos adequados e que atendam os anseios sociais, possibilitando a eficiência administrativa e a eficácia de direitos sociais.

Mesmo diante do quadro de escassez que a grande maioria dos Estados se encontram, diante das crises econômicas, fiscais, de governança e de governabilidade, a pauta é a de que os serviços públicos são vitais para o desenvolvimento do Estado. Desse modo, é razoável que sejam fornecidos de forma racional e eficiente, ou seja, possibilitando a maximização do fornecimento com o mínimo dispêndio de recursos públicos.

Cabe ao cidadão agir ativamente na fiscalização da atuação dos gestores públicos, pois inúmeros mecanismos estão à disposição da sociedade para que participe ativamente da administração pública. O advento da tecnologia possibilitou o acesso à informação de forma imediata, através da rede mundial de computadores, bem como a legislação alargou a obrigação da transparência

do gestor público. Ou seja, vários mecanismos são aptos para que o cidadão fiscalize, participe e influencie na tomada de decisões do Estado, só assim a democracia é exercitada de maneira mais plena.

Portando, o modelo gerencial está cada vez mais inserto na administração pública brasileira, sem olvidar que a burocracia dificilmente será suplantada por completo. Ambas coexistirão no cotidiano da administração pública. Por certo, o terceiro setor pauta sua atuação numa lacuna onde o Estado não atua de forma eficaz. Assim, a participação do terceiro setor é crucial na prestação de serviços públicos, possibilitando que o cidadão seja sujeito de direitos.

Desse modo, o modelo gerencial possibilitou que a eficiência fosse o norte da atuação pública administrativa. Mesmo que a eficiência seja um conceito abstrato e de difícil mensuração, ela redundará da eficácia de direitos, uma vez que através da prestação de serviços públicos de forma racionalizada, com presteza e qualidade, o cidadão tem implementado de forma mais eficaz seus direitos.

Por fim, não se pode olvidar que há muito por se fazer para que todos os brasileiros se tornem sujeitos de direitos. Que os direitos sociais fundamentais sejam implementados indubitavelmente de forma que sejam eficazes. E que a gestão pública seja eficiente, possibilitando a maximização dos ganhos sociais com o mínimo de dispêndio de recursos públicos.

Logo, com o exercício de uma gestão eficiente, mensurada através de conceitos palpáveis de celeridade, transparência, presteza, baixos custos. Ainda, com o fornecimento de serviços públicos adequados, ou seja, que atendam necessariamente aos fins que se destinam e que possibilitem a aferição concreta de seus resultados, e com a participação ativa do cidadão, pode-se maximizar a eficácia dos direitos sociais fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu. **Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo**. FGV: Rev. adm. empres. vol.48, no.3, São Paulo, Jul./Set. 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902008000300007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902008000300007). Acesso em: 02 de jan. 2018.

Advogado, 1998.

ALVES DE OLIVEIRA, Gercina. **A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira**. Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro, 1970.

ÁVILA, Humberto Bergmann. **A Distinção Entre Princípios E Regras E A Redefinição Do Dever De Proporcionalidade**. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/47313/45714>. Acessado em 05 de setembro de 2017.

AVRITZER, Leonardo; et al. **Corrupção: Ensaio e Críticas**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Serviço Público e Telecomunicações**. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUC. São Paulo – SP, p.02, *apud* DUGUIT, Léon. Traité de Droit Constitutionnel, Fontemoing & Cia. Eds., 2a ed., 1923, v. II. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/red/article/download/725/503>. Acesso em 02 de nov. 2018.

BARBOZA, Márcia Noll. **O Combate À Corrupção No Mundo Contemporâneo: E o Papel Do Ministério Público No Brasil**, p. 17. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/noticias-1/eventos/docs-monografias/monografia\\_3\\_lugar.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/noticias-1/eventos/docs-monografias/monografia_3_lugar.pdf). Acesso em 21 de jan. 2018.

BARCELLOS, Ana P. de. **A eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática**. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/251020155550\\_Debate2Textos.pdf](http://www.ie.ufrj.br/intranet/ie/userintranet/hpp/arquivos/251020155550_Debate2Textos.pdf). Acesos em: 26 de dez. 2018.

BIELSCHOWSKY, Raoni. **O Poder Judiciário na doutrina da separação dos poderes**. Brasília a. 49 n. 195 jul./set. 2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496610/000966864.pdf>. Acesso em 30 de dez. 2018.

BLIANCHERIENE, Ana C; BROW RIBEIRO, Renato J. e FUNARI, Marcos H. **Governança pública, eficiência e transparência na administração pública**. FCGP, Belo Horizonte, ano 12, n. 133, jan. 2013, p. 07. Disponível em: <http://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/12/governanca.pdf>. Acesso em 12 de nov. 2018.

BLONSKI, Fabiano, *et al.* **O Controle Gerencial na Perspectiva do New Public Management: O Caso da Adoção do Balanced Scorecard na Receita Federal do Brasil**. Revista Administração Pública e Gestão Social. Janeiro a março de 2017, p. 16. Disponível em: <https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/1042/pdf>. Acesso em 15 de setembro de 2018.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores, 10ª Edição, 8ª Tiragem, 2000.

BORGES, Alice Gonzalez, *et al.* **A Implantação da Administração Pública Gerencial na Emenda Constitucional 19/98**. Boletim de Direito Administrativo, 1999.

BOURNE, Richard. **Getúlio Vargas: A esfinge dos Pampas**. Tradução de Paulo Schmidt e Sonia Augusto. São Paulo: Geração Editorial, 2012.

BRASIL. **Censo 2010**: população do Brasil cresce quase 20 vezes desde 1872. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/04/censo-2010-populacao-do-brasil-cresce-quase-20-vezes-desde-1872>. Acesso em: 10 de nov. de 2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em 20 de jan. 2018.

BRASIL. **Constituição Federal**. Rideel: São Paulo, 2015.

BRASIL. **Decreto Lei 200/67**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decretolei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/Del0200.htm). Acessado em 05 de setembro de 2017.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 579**, de 30 de julho De 1938. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126\\_972-pe.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-579-30-julho-1938-350919-publicacaooriginal-126_972-pe.html). Acesso em 15 de fev. 2018

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acessado em 04 de setembro de 2017.

BRASIL. **Observatório do Terceiro Setor**. Disponível em: <https://observatorio3setor.org.br/carr/ossel/terceiro-setor-emprega-mais-de-2-milhoes-de-pessoas-no-brasil/>. Acesso em 20 de dez. 2018.

BRASIL. **PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 01 de setembro de 2017.

BRASIL. Polícia Federal. **Operação Lava-Jato Números**. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/imprensa/lava-jato/numeros-da-operacao-lava-jato>. Acesso em: 28 de jan. de 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal**. In.: PEREIRA, Luiz C. Bresser; GRAU, Nuria C. (Orgs.). *O Público e o não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismo de controle**. Rio de Janeiro: Lua Nova, n. 45, 1998. p. 49. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n45/a04n45.pdf>. Acesso em 12 de nov. 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Burocracia Pública e Reforma Gerencial**. Revista do Serviço Público de 1937 a 2007. Brasília: ENAP, 2007. p. 33. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/downloads/RSP\\_70Anos\\_2FINAL1.pdf](http://www.enap.gov.br/downloads/RSP_70Anos_2FINAL1.pdf). Acesso em: 28 mai. 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Da Administração Pública Burocrática À Gerencial**. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>. Acessado em 28 de setembro de 2017

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV editora, 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Da Administração Pública Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro-abril, 1996 p. 25. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf>. Acesso em 05 nov. 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Estado do bem-estar social e reforma gerencial**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=6635>. Acessado em 20 de fev. de 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Reforma Gerencial de 1995**. Documents and Works n the Brazilian public management reform. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>. Acesso em 11 de nov. 2018.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Reforma gerencial e legitimação do estado social**. Revista de Administração Pública. São Paulo: FGV, 2017.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil**. Revista do Serviço Público, Ano 49, N. 1, Jan-Mar 1998. Disponível em: [http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma\\_gerencial-RSP.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/1997/97.Reforma_gerencial-RSP.pdf). Acesso em: 03 de jan. de 2019.p. 06-07.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. **Sociedade Civil: sua democratização para a reforma do Estado**. In: Luiz Carlos Bresser-Pereira, Jorge Wilhelm and Loudes Sola, orgs. Sociedade e Estado em transformação. UNESP/ENAP, 1999(a): 67-116. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/93SociedadeCivil.PDF>. Acesso em: 03 de jan. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz C. SPINK, Peter (Organizadores). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 202.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Reforma Administrativa**. Revista de Direito Administrativo, v. 214, out/dez, 1998, p. 77. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47267/45372>. Acesso em 14 de setembro de 2018.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. **O Patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº1, 2003.

CAMPELO, Graham S. B. **Administração Pública No Brasil: Ciclos Entre Patrimonialismo, Burocracia E Gerencialismo, Uma Simbiose De Modelos**. Periódicos Fundaj, Recife, 2010 v.34, n. 2, p. 299. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/viewFile/871/592>. Acesso em 18 de jan. de 2018.

CAMPOS, Ana Maria. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, 24(2)30-50 fev. abr. 1990, p. 33. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>. Acesso em 15 de nov. 2018.

CANOTILHO, José J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARINHATO, Pedro H. **Neoliberalismo, Reforma do Estado e Políticas Sociais nas Últimas Décadas do Século XX no Brasil**. UNESP - Aurora ano II, número 3 - dezembro de 2008, p. 39. Disponível em: [https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/aurora\\_n3\\_misc/elanea\\_01.pdf](https://www.marilia.unesp.br/Home/RevistasEletronicas/Aurora/aurora_n3_misc/elanea_01.pdf). Acesso em 09 de nov. de 2018.

CASADO FILHO, Napoleão. **Direitos Humanos Fundamentais**. São Paulo:Saraiva, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2ªed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2ª ed., 8ª reimpressão, 2004.

CHIAVENATO, Idalberto **Introdução à Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 8ª ed, 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. *Apud*, A. V. Feigenbaum, *Total Quality control: engineering andd Management*, Nova York, CxGraw-hill, 1991. Rio de Janeiro: Elsevier, 8ª ed, 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 6ª Ed, 2002.

COASE, Robert. **A firma, o mercado e o direito**. Rio de Janeiro: Forense Universitária. p. 15.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 7ª ed. Rev. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2010.

COSTA MOURA, Emerson A. da. **Burocracia Brasileira, Reforma Administrativa e Estado Novo: O Papel do Aparato Administrativo no Governo Vargas**. p. 02. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=eb3ab47df27cce33>. Acesso em 23 de jan. 2018.

COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **A Emenda Constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na administração pública**. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política nº 27, Revista dos Tribunais, abril-junho de 1999.

CUNHA, Marcos A. da; RUIZ, Ivan A. **O Princípio Da Eficiência Na Administração Pública: Propostas Para A Otimização Da Cobrança Judicial Da Dívida Ativa**. Disponível em: [http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/gestao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_no\\_parana\\_coletanea\\_de\\_estudos/cap\\_8\\_administracao\\_e\\_previdencia/capitulo\\_8\\_3.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/gestao_de_politicas_publicas_no_parana_coletanea_de_estudos/cap_8_administracao_e_previdencia/capitulo_8_3.pdf). Acessado em: 04 de setembro de 2017.

DASP. **Diretrizes do Estado Novo (1937 - 1945) - Departamento Administrativo do Serviço Público**. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/DASP>. Acessado em 02 de setembro de 2017.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. “Nova Gestão Pública” (NGP): **A Teoria de Administração Pública do Estado Ultraliberal**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial da administração pública brasileira. In: Moderna Gestão Pública: dos meios aos resultados. Oeiras: INA, 2000, p. 63-64 Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>, Acesso em 20 de agosto de 2018.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, governance e reforma do Estado**: considerações sobre o novo paradigma. Revista do Serviço Público. Ano 47, Volume 120, número 2, mai.-ago. 1996, p. 13. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693/533>. Acesso em 15 de nov. 2018.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes de. **Reforma Administrativa: A Emenda nº 19/98**. Revista de Direito Administrativo, v. 213, julho/setembro 1998.

EISENMANN, Charles. **O Direito Administrativo e o Princípio Da Legalidade**. Revista de Direito Administrativo. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/19443>. Acesso em 21 de março de 2018.

FALCONER, Andres Pablo. **A promessa do Terceiro Setor**. Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor. São Paulo – USP, 1999, p. 02. Disponível em: [http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/andres\\_falconer.pdf](http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/andres_falconer.pdf). Acesso em: 12 de nov. 2018.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**. 5. ed. – São Paulo: Globo, 2012.

FARIA, José H. de; MENEGHETTI, Francis K. **Burocracia como organização, poder e controle**. FGV: RAE-Revista de Administração de Empresas, vol. 51, n. 5, 2011. Disponível em: <http://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-51-num-5-ano-2011-nid-46741/>. Acesso em: 26 de dez. 2018.

FAUSTO, Boris. **História Do Brasil**: História do Brasil cobre um período de mais de quinhentos anos, desde as raízes da colonização portuguesa até nossos dias. São Paulo: Edusp, 1996.

FÉLIX DE MELO, Marina. **ONG'S e relações institucionais, primeiro, segundo e terceiro setores**. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Jan/Abril de 2016, p. 89. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/938/93845798011/>. Acesso em 10 de nov. 2018.

FERNANDES, Rubem César. **Privado, porém público: O terceiro setor na América Latina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

FERREIRA, Luciano Vaz. **Lições para o controle da corrupção no Brasil**. Sistema Penal & Violência. Revista eletrônica da Faculdade de Direito – PUC. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/sistemapenaleviolencia/article/view/15181>. Acesso em 24 de março de 2018.

FIGUEIREDO, Lucas. **Morcegos Negros**. 1. ed. - Rio de Janeiro: Record, 2013.

FONSECA, Francisco. **A Concepção Neoliberal de Justiça**. Fundação Getúlio Vargas. Revista de Administração Política. Disponível em: [http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/f\\_fonseca\\_-\\_rebap\\_-\\_55artigo2\\_0.pdf](http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/f_fonseca_-_rebap_-_55artigo2_0.pdf). Acesso em: 22 de março de 2018.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Eficiência administrativa**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, n. 220, abr./jul. 2000.

FULGENCIO, Paulo C. Glossário. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2007, p. 106 e 605.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público)**. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos3745/PoliticaAdministracao/DASP>. Acesso em 05 setembro de 2017

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Diretrizes do Estado Novo (1937 – 1945). Departamento Administrativo do Serviço Público**. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/DASP>. Acesso em 20 jan. 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Getúlio Vargas**. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biorafia/getuliovargas>. Acesso em 21 de março de 2018.

GABARDO, Emerson. **A nova lei anticorrupção e a importância do compliance para as empresas que se relacionam com a Administração Pública**. Revista de Administração Pública. [www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/55/358](http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/download/55/358). Acesso em 23 de março de 2018.

GABARDO, Emerson. **O Jardim e a Praça para Além do Bem e do Mal**. Curitiba, 2009. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp143688.pdf>. Acesso em 11 de nov. 2018.

GABARDO, Emerson. **O princípio da Eficiência**. Tomo Direito Administrativo e Constitucional, Edição 1, USP, Abril de 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia,-o>. Acesso em 12 de nov. de 2018.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GROTTI, Dinorá A. M. **Evolução da teoria do serviço público**. Enciclopédia Jurídica da PUCSP *apud* JEZÉ, Gaston. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/40/edicao-1/evolucao-da-teoria-do-servico-publico>. Acesso em: 10 de nov. de 2018.

HABIB, Sérgio. **Brasil: Quinhentos Anos de Corrupção: enfoque sócio-histórico-jurídico-penal**. Porto Alegre: Safe, 1994.

INSTITUTO FONTE. **Coleção caminhos para o desenvolvimento do terceiro setor**. Disponível em: [http://www.institutofonte.org.br/sites/default/files/cap01\\_06\\_Diferenciar%20os%20tr%C3%AAs%20setores\\_InstitutoFonte.pdf](http://www.institutofonte.org.br/sites/default/files/cap01_06_Diferenciar%20os%20tr%C3%AAs%20setores_InstitutoFonte.pdf). Acesso em: 10 de nov. de 2018.

KEMPFER, Marlene, *et al.* **A reforma gerencial no Brasil e as possibilidades de viabilizar direitos sociais, políticos e econômicos**. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública. Maranhão, v. 3, n. 2, Jul/Dez 2017. Disponível em: <http://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/2361/pdf>. Acesso em 20 de dez. 2018.

KONRAD, Diorge A. *et al.* **O Golpe e a Consolidação da Ditadura Civil-Militar no Rio Grande do Sul**. Disponível em: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S185296152013000100007](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S185296152013000100007). Acesso em 23 maro de 2018.

LIMA, Dagomar H. **Avaliação de Programas e Responsabilização dos Agentes Públicos pelo Resultado da Ação Governamental: O Papel do Tribunal de Contas da União**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, p. 55. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24C00AE30014C56CD03E45B60&inline=1>. Acesso em: 19 de fev. 2019.

LIPPI DE OLIVEIRA, Lúcia. **Revolução De 1930**. Fundação Getúlio Vargas. Verbetes. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetetematico/revolucao-de-1930-3>. Acesso em: 25 jan. 2018

LUSTOSA DA COSTA, Frederico. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas**. Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro, set/out. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>. Acessado em 03 de setembro de 2017.

MALAIÁ, Maria C. B. T; *et al.* **Governança gerencialista e governabilidade com controle social – experiência brasileira**. EnANPAD: Rio de Janeiro, set. 2011. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB895.pdf>. Acesso em: 26 de dez de 2018.

MÂNICA, Fernando B. **Imunidade Tributária das Entidades Benéficas e o Fim das Certificações do Terceiro Setor no Brasil**. Disponível em: <http://fernandomanica.com.br/site/wp-content/uploads/018/01/Imunidade-Tribut%C3%A1ria-e-Terceiro-Setor.pdf>. Acesso em 20 de dez. 2018.

MEDEIROS, Anny de; *et al.* **Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais**. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro, maio/jun. 2013, p. 746. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n3/a10v47n3.pdf>. Acesso em 15 de nov. de 2018.

MEDEIROS, Roberto V. **Transparência na Gestão Pública**. Disponível em: [https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Controle\\_Cidadao/gestao\\_publica/fasciculo\\_1\\_.pdf](https://www.tce.ce.gov.br/downloads/Controle_Cidadao/gestao_publica/fasciculo_1_.pdf). Acesso em 22 de março de 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 42ª edição, 2015.

MODESTO, Paulo. **Reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil**. Disponível em: <http://www.reformadagestaopublica.org.br/Terceiros/Autores/Modesto,Paulo/terceirosetorreforma.PDF>. Acesso em: 26 de dez. 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 5ª ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo: Atlas, 1999.

MORAES, Germana de Oliveira. **Considerações gerais sobre a reforma administrativa: Emenda Constitucional 19, de 04.06.1998**. Revista Tributária e de Finanças Públicas, ano 8, nº 34, setembro/outubro, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos**. Revista de Direito Administrativo, FGV, Rio de Janeiro, 221: 71-93, jul./set. 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Coordenação Gerencial na Administração Pública**. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 1998, p. 39. Disponível em: [bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/47265/45374](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/47265/45374). Acesso em: 05 de nov. de 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso De Direito Administrativo: Parte Introdutória, Parte Geral E Parte Especial**. 16ª Ed. Revista atualizada. Rio De Janeiro: Forense, 2014.

MOURA, Denise. **Por que no Brasil também há corrupção?** Jornal UNESP, Janeiro/Fevereiro 2010 - Ano XXII - nº 252. Disponível em: <http://www.unesp.br/aci/jornal/252/opiniao.php>. Acesso em 28 fev. 2018.

MURILO DE CARVALHO, José. **Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual**. **SciELO**: Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200003). Acesso em 18 de jan. 2018.

NEVES, Marcelo. **Transnacionalidade do Direito**. Novas Perspectivas dos Conflitos Entre Ordens Jurídicas. São Paulo: Quartier Latin.

NOGUEIRA, André Magalhães. **Assembleia Nacional Constituinte De 1987-88**. Fundação Getúlio Vargas. Verbete. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-temati-co/assembleia-nacional-constituente-de-1987-88>. Acesso em: 23 de março de 2018.

NUNES LEAL, Victor. **Coronelismo, Enxada e Voto**. O município e o Regime Representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 7ª ed., 1976.

NUNES LEAL, Victor. **Coronelismo, Enxada e Voto**. O município e o Regime Representativo no Brasil. *In*: MAGALHÃES, Basílio de. "Algumas notas sobre o municipalismo brasileiro (Carta-aberta ao dr. Victor Nunes Leal)". O Estado de São Paulo. 25 de agosto de 1946.

O'DONNELL, Guilherme. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. p. 28. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 11 de nov. de 2018.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 7ª ed. São Paulo: Forense, 2003.

PAIVA, Carlos Henrique A. **A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945)**. História, Direito e Justiça. São Paulo, 2009, p. 782. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/his/v28n2/27.pdf>. Acesso em 12 de fev. 2018.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 3ª ed., 2013

PARETO, Vilfredo. **Manual De Economia Política**. Tradução de João Guilherme Vargas Netto. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

PASCARELLI FILHO, Mário. **A nova Administração Pública: Profissionalização, Eficiência e Governança**. São Paulo: DVS Editora, 2011.

PEIRANO, Mariza G. S. **Etnocentrismo às avessas: O conceito de “sociedade complexa”**. Revista de Ciências Sociais, Volume 26, n. 1. Rio de Janeiro, 1983, p. 110. Disponível em: [http://www.marizapeirano.com.br/artigos/1983\\_etnocentrismo\\_as\\_avessas.pdf](http://www.marizapeirano.com.br/artigos/1983_etnocentrismo_as_avessas.pdf). Acessado em 03 de setembro de 2017.

PERANTI, Octavio Penna Pieranti, *et al.* **Governança e New Public Management: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro**. XXXI encontro da Andap. Rio de Janeiro. set. 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B392.pdf>. Acesso em 03 de jan. 2019. p. 01.

PERISSINOTO, Renato. **Industrialização e burocracia econômica no Brasil (1930-1964)**: notas para uma futura comparação com o caso argentino, p. 08. Disponível em: <http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/Perissinotto.pdf>. Acesso em 22 de fev. 2018.

PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales en el constitucionalismo democrático**. Revista da UNAM. Disponível em: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3546/4242>. Acesso em 21 de dez. 2018.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente principal**. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (Orgs.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

QUINTANEIRO, T.; OLIVEIRA BARBOSA, M. L. de; MONTEIRO DE OLIVEIRA, M. G. **Um toque nos clássicos: Marx, Durkheim e Weber**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2ª Ed. Revista Ampliada, 1ª reimpressão, 2003.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. **Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90**. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043326.pdf>. Acessado em 01 de setembro de 2017.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROSENVALD, Nelson. **Dignidade humana e boa-fé no Código Civil**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

SANDRONI, Paulo (org.) **Novíssimo Dicionário de Economia**. "Fatores de produção". São Paulo: Best Seller, 1999.

SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, constituição e Administração Pública no Século XXI: Novos desafios da cidadania e do poder local**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 66.

SANTOS DE ARAGÃO, Alexandre. **Serviços Públicos e Concorrência**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 233, jul. set. de 2003, p. 312. Disponível em: <http://biblioteca.digital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45457/45038>. Acesso em 07 de nov. de 2018.

SANTOS, Ivanaldo. **Da gênese à crise do Estado de bem-estar**. Cronos, Natal-RN, v. 5/6, 2005, p. 295. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/view/3249>. Acesso em: 02 de fev. 2018.

SANTOS, José L. Lins dos. **Transparência regulatória e controle social**. Experiências exitosas em regulação na América Latina e Caribe. Org. Jadir Dias Proença e Carla Beatriz de Paulo. Brasília: Ópera, 2012. Disponível em: [http://www.casacivil.gov.br/regulacao/documentos/biblioteca-ca-nacional/2012/11662\\_diamond-revista\\_miolo\\_1.pdf](http://www.casacivil.gov.br/regulacao/documentos/biblioteca-ca-nacional/2012/11662_diamond-revista_miolo_1.pdf). Acesso em 17 de nov. 2018.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia**. Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. Vol. 40. Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S011-52581997000300003#](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S011-52581997000300003#). Acesso em 12 de nov. 2018.

SARLET, Ingo W.; FIGUEIREDO, M. F. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações**. Revista de doutrina da 4ª região, Porto Alegre (RS), 24.ed. julho. 2008. Disponível em: [http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revista-doutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo\\_mariana.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revista-doutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html). Acesso em 27 de dez. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 11ª ed., 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) Humana, Mínimo Existencial e Justiça Constitucional: Algumas aproximações e alguns desafios**. Revista SEJUR, TJSC. Disponível em: <https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/24/28>. Acesso em 28 de dez. 2018.

SARMENTO, Daniel. A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas. Coordenadores. Rio de Janeiro. Lúmen Júris. 2007, p. 144.

SARMENTO, Daniel. **A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos**. Disponível em: <http://www.dsarmento.adv.br/content/3-publicacoes/17-a-protecao-judicial-dos-direitos-sociais-alguns-parametros-etico-juridicos/a-protecao-judicial-dos-direitos-sociais-alguns-parametros-etico-juridicos-daniel-sarmento.pdf>. Acesso em: 24 de dez. 2018.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2004.

SCHWARTZMAN, Simon. **Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea**. 2006. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf>. Acessado em 28 de agosto de 2017.

SCHWARTZMAN, Simon. **Perspectivas Políticas Para O Brasil: Planejamento E Responsabilidade**. Belo Horizonte: Julho de 1975. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/perspect.htm>. Acesso em 08 de jan. 2018.

SILVA, Suely Braga da. **O Brasil de JK: 50 anos em 5: o Plano de Metas**. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>. Acesso em 07 de abril de 2018.

SOUZA FILHO, Rodrigo de; CUNHA, Elcemir Paço. **O PDRAE e a Contrarreforma Gerencial**. Disponível em: <http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/viewFile/1750/pdf>. Acessado em 04 de setembro de 2017.

STF. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**. ADPF n. 45, Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>. Acesso em: 19 de fev. 2019.

STF. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**. AG. REG. no Recurso Extraordinário com Agravo 635.679. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21272849/agreg-no-recurso-extraordinario-com-agravo-are-635679-go-stf/inteiro-teor-110301561>. Acesso em: 19 de fev. 2019.

STF. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**. ADPF 132 e a ADI 4277. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=178931>. Acesso em: 19 de fev. 2019.

STF. **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**. ADI 1923. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10006961>. Acesso em 19 de fev. 2019.

STRECK, Lênio L.; BOLZAN DE MORAIS, José L. **Ciência Política & Teoria do Estado**. 8ª ed. ver. e atual. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2014.

SUNDFELD, Carlos A. **Licitação e Contrato Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

TAVARES, Rodrigo de Souza; *et al.* **Ativismo Jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal**. CONPEDI, p. 7714. Acesso em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivosanais/brasil/15\\_639.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivosanais/brasil/15_639.pdf). Acesso em 19 de fev. 2019.

TEIXEIRA, Anderson V. **Ativismo Judicial: Nos Limites Entre Racionalidade Jurídica e Decisão Política**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23966/22722>. Acesso em 19 de fev. 2019.

TOLEDO, Caio Navarro de. **1964: O golpe contra as reformas e a democracia**. Revista Brasileira de História. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-01882004000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01882004000100002). Acesso em 20 de março de 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Ranking da Corrupção de 2016**. Disponível em: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016#table](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table). Acesso em 20 jan. 2018.

VEIRA, Rosa Maria. **Estado, racionalidade e planejamento**. Revista de Administração de Empresas, vol. 45, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.fgv.br/rae/artigos/revista-rae-vol-45-num-2-ano-2005-nid-44764/>. Acesso em 18 de jan. 2018.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Da Administração Pública patrimonialista à Administração Pública gerencial e a burocracia**. Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, Ano 3, n. 11, jan./mar. 2003, p. 228. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/646/471>. Acesso em: 22 de dezembro de 2017.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Uma análise crítica do ideário do "terceiro setor" no contexto neoliberal e as parcerias entre a administração pública e sociedade civil organizada no Brasil**. Dissertação em Direito. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/2920/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20UFPR%20TARSO%20BANCA%20pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 19 de fev. 2019.

VIOLIN, Tarso Cabral. **Uma análise crítica do ideário do "terceiro setor" no contexto neoliberal e as parcerias entre a administração pública e sociedade civil organizada no Brasil**. *apud* NOGUEIRA, Marco Aurélio. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

WAHRLICH, Beatriz. **Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)**. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/departamento-administrativo-do-servico-publico-dasp>. Acesso em 20 de jan. 2018.

WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. Trad. Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: 1967.

WEBER, Max. **Economía Y Sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1944.

WEBER, Max. **O que é Burocracia**. Disponível em: [http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro\\_burocracia\\_diagramacao\\_final.pdf](http://www.cfa.org.br/servicos/publicacoes/o-que-e-a-burocracia/livro_burocracia_diagramacao_final.pdf). Acessado em 03 de setembro de 2017.

WEBER, Max. **Os Três Tipos Puros de Dominação Legítima**. Tradução de Gabriel Cohen. Rio de Janeiro: Guedes Multimídia, 2008.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Legitimidade e legalidade: uma distinção necessária**. In: Revista de Informação Legislativa, n. 124. Brasília, 1994.