

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

**DO PANORAMA DE CRISE NO SETOR PÚBLICO AO DIREITO A UMA BOA
ADMINISTRAÇÃO: UMA ANÁLISE ACERCA DA CULTURA ADMINISTRATIVA
NO BRASIL**

JANDER ROCHA DA SILVA

Passo Fundo - RS

2022

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

**DO PANORAMA DE CRISE NO SETOR PÚBLICO AO DIREITO A UMA BOA
ADMINISTRAÇÃO: UMA ANÁLISE ACERCA DA CULTURA ADMINISTRATIVA
NO BRASIL**

JANDER ROCHA DA SILVA

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

Orientador: Professor Doutor Felipe Chiarello de Souza Pinto

Passo Fundo – RS

2022

CIP – Catalogação na Publicação

S586p Silva, Jander Rocha da
Do panorama de crise no setor público ao direito a uma
boa administração : uma análise acerca da cultura
administrativa no Brasil / Jander Rocha da Silva. – 2022.
148 f. : 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto.
Dissertação (Mestre em Direito) – Universidade de Passo
Fundo, 2022.

1. Administração pública - Brasil. 2. Crises. 3. Controle
social. 4. Governança pública. I. Pinto, Felipe Chiarello de
Souza, orientador. II. Título.

CDU: 35(81)

Catalogação: Bibliotecário Luís Diego Dias de S. da Silva – CRB 10/2241

AGRADECIMENTOS

A **Deus**, por guiar meus caminhos e até aqui ter me concedido sabedoria. Sei que, no seu tempo, o desejo do meu coração será concedido.

Aos meus pais, **Daiisson de Andrade da Silva** e **Delza Odete Rocha da Silva**, por todo apoio, incentivo, suporte (em todos os sentidos), amor e compreensão pelas horas ausentes. Sem dúvida, essa conquista não seria possível sem vocês.

À minha irmã **Gleisla Rocha da Silva** por sua compreensão nos momentos em que estive ausente.

À Tia **Vera Dias Gomes** por seu auxílio, incentivo e orações.

Ao meu orientador, **Professor Doutor Felipe Chiarello**, pelos seus ensinamentos, pela sua brilhante orientação, disposição e confiança nesta importante etapa da minha vida.

À **Professora Doutora Janaína Rigo Santin**, amiga e grande incentivadora, que desde a graduação propiciou meu crescimento acadêmico através de oportunidades, bem como o estímulo do meu interesse pela docência.

Ao **Professor Doutor Giovani da Silva Corralo**, amigo, o qual nutro a mais profunda admiração a respeito do seu vasto conhecimento acerca do Setor Público. Também por ter sido integrante da minha banca de qualificação pelos seus enriquecedores apontamentos os quais foram acolhidos na integralidade.

Por fim, aos amigos, familiares e incentivadores que contribuíram até aqui para o meu crescimento em todas áreas da vida.

A todos vocês, minha eterna gratidão!

DEDICATÓRIA

Dedico o presente trabalho a todos os entusiastas da boa
Administração Pública.

O Senhor te abrirá o seu bom tesouro, o céu, para dar chuva à tua terra no seu tempo, e para abençoar toda a obra das tuas mãos; e emprestarás a muitas nações, porém tu não tomarás emprestado.

Deuteronômio 28:12

“Uma crença quase que generalizada é a de que a corrupção é a responsável por todas as nossas mazelas. Por mais abominável que seja a corrupção (e é), não é a maior responsável por elas. A corrupção contribui e muito para isso, mas as principais causas estão na demagogia e na irresponsabilidade fiscal, que florescem facilmente quando predomina a ignorância”.

Darcy Francisco Carvalho dos Santos, 2019.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

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

Passo Fundo, fevereiro de 2022.

Jander Rocha da Silva

Mestrando

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

A comissão examinadora, abaixo assinada, aprova a dissertação de mestrado:

**DO PANORAMA DE CRISE NO SETOR PÚBLICO AO DIREITO A UMA BOA
ADMINISTRAÇÃO: UMA ANÁLISE ACERCA DA CULTURA ADMINISTRATIVA
NO BRASIL**

Elaborado por

Jander Rocha da Silva

Como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professor Doutor Felipe Chiarello de Souza Pinto – Orientador

Professor Doutor Giovani da Silva Corralo – Membro Interno

Professor Doutor Reinaldo Moreira Bruno – Membro Externo

Passo Fundo, 20 de maio de 2022.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
Capítulo I – Crise e Planejamento na Administração Pública: uma análise do patrimonialismo ao gerencialismo	18
1.1– Da origem estatal aos padrões de Administração Pública: do patrimonialismo ao gerencialismo.....	19
1.2 – O planejamento público no Brasil e a cultura de imprevisão	33
1.3 – O contexto de crise na Administração Pública brasileira	50
Capítulo II - A Governança Pública, a Eficiência e o Controle social como formas de efetivar o Direito à uma boa administração e modificar a cultura administrativa no Brasil	63
2.1 – O Direito a uma boa Administração Pública e a boa governança no Setor Público	64
2.2 – Eficiência e Governança Pública como forma de modificar a cultura administrativa no Brasil	76
2.3 – O controle social da Administração Pública como forma de modificar a cultura administrativa no Brasil.....	94
Capítulo III – Modificando a cultura administrativa na prática: uma análise acerca das experiências municipais do Programa Cidades Sustentáveis e do Plano de Metas...	107
3.1- O municipalismo brasileiro e o Programa Cidades Sustentáveis.....	109
3.2 - O Plano de Metas como instrumento de planejamento e gestão.....	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	139

RESUMO

Ao longo da história, inúmeras foram as transformações ocorridas no âmbito estatal até a sua consolidação na forma como conhecemos na atualidade. E com isso, naturalmente, surgiram discussões acerca de modelos de Estado e modelos de Administração com vistas a perquirir a melhor forma de administrar a coisa pública. Em se tratando da realidade administrativa brasileira, todavia é possível destacar que, nos últimos anos, o panorama de crise fiscal e econômica vem ganhando profunda notoriedade no contexto da Administração Pública nacional, sobretudo pelas fortes consequências que acabam impactando diretamente a sociedade na prestação dos serviços públicos, na consecução de políticas públicas e, principalmente, na incansável busca pela efetivação dos Direitos Sociais previstos na atual Carta Magna. Crise esta que está intimamente ligada a uma cultura administrativa pautada na imprevisão, descontinuidade, irresponsabilidade, ausência de visão estratégica para o planejamento público e resquícios de uma administração patrimonialista e burocrática. Diante deste complexo cenário, que está envolto o Setor Público brasileiro, a presente Dissertação, através do método hipotético-dedutivo, tem como base propor uma reflexão jurídica acerca da possibilidade de modificação dos difíceis padrões administrativos praticados por parte dos gestores públicos. Nesse sentido, com vistas a transformar a realidade existente e efetivar o direito à uma boa administração, o trabalho é estruturado em três pilares fundamentais. O primeiro toma como base a eficiência e a governança pública, sendo ambos instrumentos e conceitos provenientes de uma Administração Pública que segue o modelo Gerencial. Já o segundo, se concentra na aposta de uma cidadania ativa e na participação do cidadão na tomada de decisões e na fiscalização das ações, ou seja, a consolidação de um Controle Social efetivo. E por último, busca-se observar transformações práticas através de iniciativas que promovam a boa administração, com o exemplo do Programa Cidades Sustentáveis e da introdução do Plano de Metas no âmbito das administrações municipais. Nessa toada, a partir da discussão acadêmica posta, conclui-se pela necessidade do desenvolvimento de mecanismos que promovam a Eficiência, a Governança Pública e o Controle Social com vistas a efetivar o Direito a uma boa administração, ora discutido, e principalmente modificar os trágicos padrões administrativos em que está envolto o Setor Público.

Palavras-chave: Administração Pública; Crise; Controle Social; Eficiência; Governança pública; Plano de metas.

ABSTRACT

Throughout history, there have been numerous transformations in the state sphere until its consolidation as we know it today. And with this, naturally, discussions about State models and Administration models have arisen in order to find the best way to manage public affairs. When it comes to the Brazilian administrative reality, however, it is possible to emphasize that, in recent years, the fiscal and economic crisis has been gaining notoriety in the context of the national Public Administration, especially for the strong consequences that end up impacting directly on society in the provision of public services, in the achievement of public policies and, especially, in the relentless pursuit for the realization of Social Rights set forth in the current Constitution. This crisis is closely linked to an administrative culture based on unpredictability, discontinuity, irresponsibility, lack of strategic vision for public planning, and remnants of a patrimonialist and bureaucratic administration. Facing this complex scenario, which is involved in the Brazilian Public Sector, this Dissertation, through the hypothetical-deductive method, is based on proposing a legal reflection about the possibility of changing the difficult administrative patterns practiced by public administrators. In this sense, with a view to transforming the existing reality and making effective the right to good administration, the work is structured on three fundamental pillars. The first is based on efficiency and public governance, both of which are instruments and concepts derived from a public administration that follows the managerial model. The second, on the other hand, focuses on active citizenship and citizen participation in decision making and in the monitoring of actions, that is, the consolidation of effective Social Control. And lastly, it seeks to observe practical transformations through initiatives that promote good administration, as exemplified by the Sustainable Cities Program and the introduction of the Target Plan in the scope of municipal administrations. In this sense, based on the academic discussion, we conclude that there is a need for the development of mechanisms that promote Efficiency, Public Governance and Social Control in order to implement the Right to Good Administration, discussed here, and especially to modify the tragic administrative patterns in which the Public Sector is involved.

Keywords: Public Administration; Crisis; Efficiency; Public Governance; Social Control; Goal Plan.

INTRODUÇÃO

Ao longo da história, inúmeras foram as transformações que nos levaram até a consolidação da concepção de Administração Pública na forma como conhecemos hoje. Transformações estas que perpassam desde a noção inicial da formação das comunidades com os pequenos grupos, até mesmo a concepção de Estado Moderno advinda da Revolução Francesa e firmado na legalidade. Nesse mesmo contexto, nascem as chamadas concepções de Estado, tais como o Estado Liberal, o Estado Social e, por fim, o Estado Democrático de Direito. Ainda neste amplo processo de transformação, ganhou-se notoriedade as diferentes formas de administrar a coisa pública, formas que tomam como base os diferentes modelos de administração consolidados até então pela doutrina, traduzindo-se assim nos modelos patrimonialista, burocrático e gerencial.

Em se tratando da realidade brasileira, e, em meio ao seu contexto de crise econômica e fiscal, bem como a dificuldade de construção de um planejamento estratégico no Setor Público, inúmeras foram as transformações empregadas no contexto administrativo, sobretudo para tentar responder ao seguinte questionamento: qual a melhor forma de administrar a coisa pública? Nessa mesma toada, é possível citar também os três modelos que tiveram maior relevância na história estatal brasileira; inicialmente, o modelo patrimonialista, após, o modelo burocrático e, por último, o modelo gerencial que ganhou maior notoriedade, em virtude das profundas transformações promovidas na estrutura estatal brasileira a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

Ao discorrer um breve panorama histórico acerca dos modelos administrativos, destaca-se em primeiro lugar, como principais pontos de uma administração patrimonialista, a noção embrionária nas monarquias absolutistas em que tudo pertencia ao monarca, havendo assim uma confusão patrimonial entre os bens públicos e os bens privados, conflitando-se com os interesses públicos e os interesses privados. Todavia, é necessário destacar que o presente modelo perpassou séculos, e aqui no Brasil se traduziu fortemente no chamado coronelismo, uma vez que, um político controlava os destinos de determinada região, havendo assim uma administração voltada na troca de favores e cargos por votos.

Em contraposição ao modelo patrimonialista, surge o modelo burocrático que teve como principais pontos combater a corrupção e o nepotismo, mas, ao mesmo tempo, estabelecer controles através da profissionalização, da hierarquia, da impessoalidade, do formalismo e do poder racional-legal. Na realidade pátria, o presente modelo teve início na década de 1930, época em que o país necessitava abandonar seu viés administrativo patrimonialista para produzir uma modernização econômica através da industrialização.

Por fim, e não menos importante, o modelo gerencial, que surge em decorrência da crise do petróleo, em meados da década de 70, em virtude da decadência do Estado Social, buscando assim a descentralização, a participação social, a modernização da estrutura pública e sobretudo maior eficiência na prestação dos serviços públicos. É importante salientar que no Brasil o modelo gerencial teve sua noção embrionária já no segundo movimento reformista promovido pelo Decreto-Lei 200/67, sendo também um marco na tentativa de superação do modelo de rigidez burocrática. E teve sua consolidação a partir de 1995 com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado apresentado pelo então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira.

Dentre as principais modificações trazidas pela presente reforma, destacam-se a introdução de institutos como as privatizações através das Leis de Privatizações (Lei 9.491/97 e Lei 9.635/98), o suporte do terceiro setor com as Organizações Sociais - OS (Lei 9.637/98) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP (Lei 9.790/99), a Lei do Processo Administrativo Federal (Lei 9.874/99), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101/2000) com vistas a controlar a despesa pública, a importação de conceitos do modelo norte-americano com a criação das chamadas Agências Reguladoras (autarquias especiais dotadas de autonomia para fiscalizar e regular setores específicos, em virtude das privatizações), o dever da *accountability* e, por fim, a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 que, dentre as medidas, introduziu o Princípio da Eficiência ao lado do rol de princípios do caput do artigo 37 que norteiam a Administração Pública nacional.

De outra banda, além das reformas, avançou-se na agenda do planejamento estatal, impulsionado especialmente pela Constituição Federal de 1988, que teve um papel preponderante na consolidação de um Sistema de Planejamento Governamental, bem como um dever por parte da Administração Pública a elaboração

de pelo menos três instrumentos que se configuram no Plano Plurianual (PPA), instrumento de planejamento de médio prazo com vistas a estabelecer as diretrizes, metas e objetivos da Administração; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), documento que antecede a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA), estabelecendo as metas e prioridades para o próximo exercício financeiro, ainda a fixação do montante de recursos que a administração pretende economizar, disciplinando também o equilíbrio entre as receitas e as despesas e demais pontos. Finalmente, a Lei Orçamentária Anual (LOA) que estabelece as receitas e despesas para o ano subsequente, dentre outras providências.

Ainda ressaltando os avanços no campo constitucional, é possível dizer que a atual Carta Magna, em virtude dos princípios que norteiam o Setor Público, consolida um amplo Sistema de Controle da Administração Pública (SCAP), entre os artigos 70 e 75 da Constituição Federal, compreendendo assim o chamado Controle Interno (artigo 74), o Controle Externo (artigo 71) e o Controle Social (§4º do artigo 74).

Ao avaliar brevemente o Controle Interno, detalha o texto constitucional que é exercido pelo próprio Poder e tem com o objetivo a avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual (PPA). Ressalta-se também, a execução dos programas de governo e dos orçamentos, a comprovação da legalidade e avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração, bem como apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional. Ademais, o Controle Externo, que tem como base o conhecido “sistema de freios e contrapesos”, inclui sua titularidade, no âmbito Federal, o Congresso Nacional e, como órgão auxiliar, o Tribunal de Contas da União (TCU). É oportuno salientar que tal estrutura de controle se repete no âmbito dos Estados e do Distrito Federal com os respectivos parlamentos e Tribunais de Contas em observância ao princípio da simetria, ainda assim, os respectivos tribunais exercem juntamente com as Câmaras Municipais o Controle Externo em nível municipal.

E por fim, o Controle Social que está amparado pelo princípio da participação mediante aos diversos canais com a finalidade de desenvolver uma cidadania ativa, logo, um cidadão cada vez mais atuante que participe do processo decisório, compreenda e tenha acesso aos dados públicos para assim auxiliar na fiscalização

dos atos praticados pelos gestores públicos. Neste ponto, o presente trabalho vai enfatizar a importância do referido controle, porém, ao mesmo tempo, os desafios para o seu pleno funcionamento, em ocasião dos problemas relacionados à ausência de protagonismo de grande parte da população.

Tomando como base o contexto de avanços apresentados até então, no âmbito estatal brasileiro, é possível apresentar três apontamentos. Em primeiro ponto ressaltar que nenhuma das três reformas administrativas realizadas no Brasil, ao longo do século XX, acabou superando os diferentes modelos, permanecendo assim resquícios, inclusive na atualidade, de uma administração com viés patrimonialista e burocrática. Em segundo, que a sociedade convive com uma trágica cultura administrativa que tem como herança “a crônica imprevisão, a improvisação administrativa, o apelo à demagogia fácil, a multiplicação de obras inconclusas, o acúmulo de déficits públicos”¹ e ainda, “até bem recentemente os flagelos da inflação, da estagnação e do endividamento crescentes”²; pontos estes que se traduzem na falta de planejamento estratégico das ações do Poder Público e na permanente crise fiscal na qual o Setor Público está envolto, impactando de forma direta na prestação dos serviços públicos, na consecução de políticas públicas e sobretudo na incansável busca pela efetivação dos Direitos Sociais. E, em terceiro, que apesar de um amplo Sistema de Controle da Administração Pública, os respectivos controles, em especial o Controle Social, ainda enfrentam desafios.

Dentro desta perspectiva, apesar dos avanços promovidos na estrutura estatal brasileira nos últimos 30 anos, como já citados anteriormente, a Administração Pública como um todo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), encontra-se na atualidade mergulhada em um grave cenário de crise. Crise esta que tem como base a trágica cultura administrativa praticada por boa parte dos gestores públicos e que se traduz na ausência de planejamento estratégico das ações do Setor Público. E, para ilustrar essa triste realidade, exemplos não nos faltam: o grave contexto dos últimos anos, envolvendo os sucessivos déficits do Governo Federal e a dura realidade de entes subnacionais como os Municípios, o Estado do Rio Grande do Sul, o Estado de

¹MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal (finanças públicas democráticas)**. Renovar. Rio de Janeiro, 2001. p.84.

²MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal (finanças públicas democráticas)**. Renovar. Rio de Janeiro, 2001. p.84.

Minas Gerais, e o mais emblemático caso, o do Estado do Rio de Janeiro, expressam de forma clara as consequências desta cultura administrativa para o planejamento, para as finanças públicas e acima de tudo para a sociedade.

Consequências que são sentidas diariamente na prestação dos serviços públicos e nas mais diferentes áreas que contemplam a Administração Pública e que se traduzem em situações que afetam, sobretudo, os mais vulneráveis que necessitam da atenção estatal. Situações estas como a falta de medicamentos, as obras inacabadas por falta de planejamento, a incapacidade de abertura de novas vagas na rede pública de ensino, no parcelamento e atrasos dos salários dos servidores públicos, na redução significativa da capacidade de investimento público e na impossibilidade de elaborar, executar e apostar em novas políticas públicas capazes de transformar a realidade social e econômica em nível local, regional e nacional.

Diante das discussões até aqui postas, o presente trabalho, através do método hipotético-dedutivo, possui como problemática de pesquisa analisar a cultura administrativa produzida no Setor Público brasileiro que se traduziu fortemente nos últimos anos em um grave cenário de crise fiscal e na ausência de um planejamento estratégico para o desenvolvimento das políticas públicas. Afetando diretamente na incansável busca pela efetivação dos Direitos Sociais. Sendo assim, ante aos problemas relatados, a pesquisa aponta, apesar dos avanços existentes, que há um problema de ordem cultural na Administração Pública brasileira, o que faz produzir o seguinte questionamento: é possível modificar esta cultura administrativa?

Com vistas a modificar este difícil cenário e efetivar o direito a uma boa Administração, o trabalho propõe-se a discutir três hipóteses provisórias. A primeira delas, centrada no reconhecimento do papel que a última reforma administrativa (a gerencial) obteve para na transformação da estrutura estatal brasileira, sobretudo com a introdução do princípio da eficiência. Nessa mesma toada, pugna-se como forma de modificar a presente cultura, a aposta em mecanismos de Governança Pública que promovam a eficiência, bem como a necessidade de avanços nos Controles Internos da administração, especialmente no âmbito das municipalidades.

Já em segunda hipótese, tomando como base os princípios da participação e da cidadania postos na atual Carta Magna, busca-se defender o Controle Social sobre a Administração Pública através dos diversos mecanismos existentes, como forma de fiscalizar e controlar os atos dos gestores públicos, como também possibilitar a

participação dos administrados no processo decisório. Ainda na presente discussão, argumentar-se-á sobre os desafios existentes na sociedade brasileira para consolidação efetiva do então controle.

Por último, trazendo a realidade efetiva do Setor Público, em especial no âmbito dos municípios, busca-se valorar iniciativas práticas, que partiram dos próprios gestores e da comunidade, com vistas a promover uma modificação da cultura administrativa em nível local. Modificação que são possíveis encontrar em experiências como a do Programa Cidades Sustentáveis que valoram as chamadas boas práticas das políticas públicas. Com isso, cogitou-se fazer a análise do chamado Programa ou Plano de Metas instituídas nas respectivas Leis Orgânicas Municipais, após a adesão da Carta compromisso e que, em primeiro momento, acaba possibilitando complementar as disposições previstas no Plano Plurianual (PPA), bem como auxiliar na elaboração do planejamento municipal para estabelecer metas claras, mensuráveis e compatíveis com a realidade social e econômica da cidade. Ainda assim, tal Plano possibilita um planejamento integrado, aliando por estratégias internas da administração com “mecanismos de controle social e estímulo à participação cidadã”³.

Para responder a problemática proposta na pesquisa, o trabalho terá a seguinte estrutura: o primeiro capítulo tem como propósito analisar o contexto de evolução estatal, tomando como base uma perspectiva histórica que perpassa os mais diversos contextos de Estado e os diferentes padrões de administração, tais como o já citado modelo patrimonialista, passando pelo burocrático e concluindo no modelo gerencial. Em segundo momento, será feita uma análise da planificação pública no Brasil com base na evolução do sistema de planejamento nos diferentes planos lançados no âmbito da Administração Pública Federal, durante o século XX, discutindo também os problemas existentes que englobam a temática. Finaliza-se o presente capítulo discorrendo sobre o contexto de crise vivenciada pela Administração Pública fruto desta trágica cultura administrativa.

No segundo capítulo, buscar-se-á fazer uma análise preliminar acerca do Direito fundamental a uma boa Administração e suas noções, o que contempla a

³PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. O que é? Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/pagina/pcs>> Acesso em 05 de setembro de 2021.

noção de boa governança com vistas a efetivar uma gestão pública saudável, eficiente e com boas práticas de gestão, contribuindo assim para modificação da cultura administrativa do Setor Público brasileiro. Na etapa seguinte serão expostos as noções e os mecanismos que promovam a eficiência e a governança pública como formas de modificar os padrões administrativos no Brasil. Para esta análise será feita uma revisitação a partir das mudanças de paradigmas implementadas pela Reforma Administrativa Gerencial, na década de 1990, bem como os desafios existentes na atualidade. Finaliza-se o presente capítulo, fazendo a defesa de uma cidadania mais ativa através da participação popular como forma de Controle Social dos atos do Poder Público, convertendo-se assim em mais uma das ferramentas e possibilidade para modificação da cultura administrativa. Nesse sentido, enfatiza-se a necessidade de se estabelecer mecanismos de democracia participativa para que a sociedade possa contribuir na elaboração, no acompanhamento e na avaliação e execução das ações governamentais. Todavia, serão ressaltados os desafios ainda existentes por parte da sociedade no tocante ao controle social da administração.

No terceiro e último capítulo, procurar-se-á remontar de forma breve as características municipalistas brasileiras e os problemas de natureza local, assim como fazer uma análise acerca das experiências e dos padrões de boa governança adotados sob a perspectiva do Programa Cidades Sustentáveis e do Plano de Metas em âmbito municipal. Experiência que estas adotadas em diferentes municípios que contribuíram para modificar a cultura administrativa.

Ademais, demonstra-se que a presente temática está inserida na linha de pesquisa “Jurisdição Constitucional e Democracia”, pelo fato de abordar os diferentes paradigmas do Estado Constitucional contemporâneo que, atualmente, vivencia uma crise sob os mais diferentes aspectos. Ainda assim, tal temática está ligada ao papel do Estado na consecução de políticas públicas sob a perspectiva de modificação da cultura administrativa sobre a Administração Pública, com vistas a efetivar uma administração saudável, eficiente e que responda aos anseios da sociedade.

Quanto aos métodos, o estudo proposto refere-se à pesquisa básica tendo como alicerce a lógica operacional, o método hipotético-dedutivo e de procedimento monográfico com uma contextualização teórica fundamentada em uma técnica documental e de revisão bibliográfica com suporte na legislação brasileira,

instrumentais normativos internacionais, manuais de governança pública, doutrina e artigos acadêmicos que versam sobre a temática abordada.

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

Uma crise pode ser compreendida como qualquer situação que ameaça ou pode ameaçar a integridade de pessoas ou propriedades, bem como seriamente interromper um negócio, arruinar reputações ou impactar negativamente o valor de mercado.⁴

Nos últimos anos, o Setor Público no Brasil vem enfrentando uma severa crise, fruto da recessão econômica, das práticas envolvendo a má gestão dos recursos públicos, da irresponsabilidade fiscal, da descontinuidade administrativa e da ausência de planejamento estratégico nas ações estatais. Fatos estes que se traduzem em uma trágica cultura de administração que paira sobre cenário nacional. Fruto disso, é que a temática, envolvendo esta crise, vem se intensificando e tomando conta do contexto administrativo no Brasil nos mais diversos Entes da Federação, englobando assim o próprio Governo Central, os Estados, o Distrito Federal e principalmente os Municípios, que são considerados o lado mais frágil da relação em meio a este federalismo assimétrico.

Em decorrência desta crise vivenciada pela administração, cada vez mais o Poder Público enfrenta dificuldades na busca pela efetivação dos Direitos Sociais positivados em nossa Constituição Federal. Direitos estes de grande valia em meio a uma realidade de país altamente desigual e que depende de políticas públicas voltadas à saúde, à educação, ao trabalho, ao desenvolvimento e à proteção social para os mais desamparados.

Por outro lado, em se tratando da elaboração e execução das políticas públicas, destaca-se o papel do Estado como planejador da sua própria atuação, como também

⁴FORNI, João José. **Gestão de crises e comunicação: o que os gestores e profissionais de comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019. p.06.

o da organização, gestão, uso e avaliação dos bens e recursos, concretizando assim, em partes, uma gestão eficiente e que traga resultados para a sociedade.⁵

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

1.1– Da origem estatal aos padrões de Administração Pública: do patrimonialismo ao gerencialismo

Analisar o processo de formação do Estado, bem como a origem do Setor Público, são essenciais para compreensão da evolução estatal e administrativa até a chegada aos padrões como conhecemos na atualidade. E tomando como base este preceito, é possível dizer que desde a antiguidade as sociedades, para garantirem sua autodeterminação, passaram a se organizar política e juridicamente em um certo território, instituindo assim o Estado⁶. E para constituição do Estado, a doutrina majoritária converge em alguns elementos essenciais para formação, como povo, território e governo. Povo, pois relaciona-se com as pessoas que habitam um território. Território, porque é o local ou a base física de aplicação de um ordenamento jurídico, e o Governo que engloba a noção de soberania e autoridade.

Com o passar do tempo, as sociedades acabaram se individualizando sociologicamente como nações, de modo que o Estado não seria apenas um instrumento por elas criado, mas a própria transfiguração da nacionalidade,

⁵CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. ***Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais***. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.20947. p.445.

⁶MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. ***Curso de Direito Administrativo***. 16. Ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.p.03.

entendida assim, como uma nação política e juridicamente organizada.⁷ Todavia, a ideia de nação, como um grupo social e com atributos étnicos ou culturais comuns, é fluida e vaga, compreendendo a combinação de lembranças, costumes, vicissitudes, glórias, língua, passado e aspirações comuns, englobando todos esses aspectos como liames culturais que dão unidade e propósito a um grupo humano.⁸

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

De outra banda, sob influência do iluminista, Charles de Montesquieu produziu a obra “O Espírito das Leis”, introduzindo a conhecida “teoria dos três poderes” ou “separação dos poderes”, teoria esta que baliza, até os dias de hoje, o formato estatal. Com isso, propõe-se três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, sendo que cada Poder possui sua função típica. O Poder Executivo com a função de administrar e emanar “atos de produção jurídica complementares, em aplicação concreta do ato de produção jurídica primário e abstrato contido na lei; o órgão atua como parte das relações a que os atos se referem”.⁹ Já o Poder Legislativo tem a função precípua de legislar, configurando-se no “ato de produção jurídica primário”.¹⁰ E por fim, o Poder Judiciário com a sua função jurisdicional e com a “emanação de atos de produção jurídica subsidiários dos atos primários”.¹¹

Em se tratando da concepção moderna de Estado, em especial a noção do Estado de Direito, observa-se a forte influência da filosofia iluminista que desafiou a monarquia absolutista que imperava durante séculos. Tal filosofia “pregava a saída do ser humano da situação de fanatismo e da dependência que predominou na Idade

⁷MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. Ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.p.03.

⁸MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. Ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.p.03.

⁹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.80.

¹⁰DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.80.

¹¹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.80.

Média, ou Idade das Trevas”¹², impulsionado pelos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, bem como a influência do jusnaturalismo que, em sua vertente racionalista dos séculos XVII e XVIII, “traduziu as ideias iluministas para o Direito, identificando na razão humana a faculdade de compreender a distinção entre o justo e o injusto”.¹³

Nessa esteira, é possível dizer que “a Revolução Francesa promoveu transformações muito positivas, pois fundou um Estado amparado na legalidade e na justicialidade”¹⁴. Ainda assim, com a ascensão da burguesia e a conquista do poder, tal classe preocupou-se em garantir também uma chamada hegemonia ideológica e a igualdade, que fazia parte do mote da Revolução Francesa, e acabou restringindo o “direito à generalidade de uma lei formal e abstrata, sem que houvesse a busca efetiva pela distribuição de condições materiais e de oportunidades iguais para todas as pessoas”.¹⁵

É neste contexto que nascem as doutrinas envolvendo as concepções de Estado, que em primeiro momento abarca o “predomínio da doutrina do liberalismo, que se ajustava bem aos desígnios de expansão econômica e de ampliação das trocas comerciais da burguesia”¹⁶. Sendo assim, a presença do Estado foi tida como algo negativo, em virtude do trauma sofrido durante séculos de predominância arbitrária e absolutista, prevalecendo então os chamados direitos individuais como a vida, a liberdade e a propriedade. Em se tratando do ponto de vista econômico, Irene Patrícia Nohara argumenta que “acreditava-se que o Estado deveria suspender a intervenção e restringir-se a atuar para garantir a segurança dos contratos, a propriedade privada e a ordem pública”¹⁷, portanto a existência de um Estado não interventor.

Tal concepção começou a se modificar a partir da Revolução Industrial que passou a introduzir novos padrões sociais, assim como o reclamo da classe

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

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

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

¹⁵NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.20.

¹⁶NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.20.

¹⁷NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.20.

trabalhadora por demandas sociais, o que necessitou no reconhecimento, anos mais tarde, dos chamados Direitos Sociais e o surgimento da concepção de um novo modelo de Estado. Com isso, surge o Estado Social ou Estado de bem-estar social, em inglês, o *Welfare State*, “construído a partir das inúmeras reivindicações sociais pós-Revolução Industrial”¹⁸, legitimando a “busca de igualdade material e, conseqüentemente, de justiça social”¹⁹. Foi neste mesmo período que houve a introdução de alguns direitos de segunda geração nas Cartas Magnas, “inaugurada pela Constituição Mexicana de 1917, mas universalizada pelo modelo da Constituição de Weimar, de 1919”²⁰, direitos estes que irão ganhar força, sendo reconhecidos, anos mais tarde, em diversos ordenamentos jurídicos e textos constitucionais.

Posteriormente, em especial a partir da segunda metade do século XX e após o contexto de Segunda Guerra Mundial, surge uma reflexão a respeito da demanda de “enunciação de um Estado Democrático de Direito, isto é, de um Estado que preservasse os objetivos sociais do Estado Social, mas que simultaneamente procurasse garantir princípios democráticos de uma perspectiva pós-positivista”²¹.

Após transcorrer brevemente acerca do panorama histórico de surgimento do Ente Estatal, é necessário adentrar na seara administrativa, especialmente em como os diferentes modelos geriam o Estado.

Oswaldo Aranha Bandeira de Mello indica duas versões para a palavra administração, sendo que de um lado “vem de *ad* (preposição) mais ministro, *as*, *are* (verbo), que significa servir, executar; para outros” e de outro “vem de *ad manus trahere*, que envolve ideia de direção ou gestão”, portanto, a palavra administrar “significa não só prestar serviço, executá-lo, como, outrossim, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil; e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo”.²² Nessa esteira,

¹⁸NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.21.

¹⁹NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.21.

²⁰NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.21.

²¹NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.24.

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

o vocábulo abrange tanto uma atividade superior de planejar, dirigir, comandar, bem como a atividade subordinada de executar.

Face a estes conceitos, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que a “administração é a atividade do que não é senhor absoluto”²³, sendo que “tanto na Administração Privada, como na Pública, há uma atividade dependente de uma vontade externa, individual ou coletiva, vinculada ao princípio da finalidade”²⁴. É válido também dizer “que toda atividade de administração deve ser útil ao interesse que o administrador deve satisfazer”²⁵. Em se tratando da Administração Pública, tal vontade decorre de lei que fixa a finalidade a ser perseguida pelo gestor público.²⁶

Ainda assim, Di Pietro avalia os conceitos mais recorrentes que englobam os sentidos da expressão “Administração Pública”. Em primeiro momento, a autora faz a análise do sentido subjetivo, formal ou orgânico, que “designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos”²⁷ que estão “incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa”²⁸. Já em segundo momento, avalia o sentido objetivo, material ou funcional, que “designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo”.²⁹

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

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

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

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

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

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

²⁷DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.72.

²⁸DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.72.

²⁹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.72.

Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa.³⁰

Logo, em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob um aspecto subjetivo, “apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política”.³¹

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

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

Para definir uma Administração Patrimonialista é preciso fazer uma revisitação histórica nas antigas monarquias absolutistas em que havia a submissão entre o Rei (com seu poder absoluto) e seus súditos. Tal modelo é calcado ainda na ideia de que “o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real, bem como os cargos são considerados prebendas”.³² Em consequência disto, a corrupção e o nepotismo estão intimamente ligados a esse tipo de administração.³³

É importante observar que o presente modelo permeou inúmeras monarquias absolutistas em diferentes países. Em se tratando do contexto brasileiro, este modelo

³⁰DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.72.

³¹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*.33.Ed.Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.72.

³²BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

³³BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

de administração teve seu embrião no início do Brasil Colônia, a partir de meados de 1530 e perdurou até 1930, época em que o Brasil já vivenciava ares republicanos. Entretanto, o que imperava era a chamada República do Café com Leite e o consequente voto de cabresto, impulsionado pelo coronelismo em nível local. É importante salientar que algumas relações políticas locais são permeadas, até os dias atuais, pelo referido Coronelismo, principalmente, no nordeste brasileiro.

Nesta mesma época, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, em virtude da Revolução de 1930, observou-se que a Administração Pública “constituía-se em uma arena de conflitos entre os interesses agrários e os representantes da indústria emergente”³⁴, contudo, fazia-se necessária a modernização econômica e um novo modelo institucional com vistas a superar o patrimonialismo sobre a gestão da coisa pública. Superação que nunca ocorrera em solo pátrio.

No que tange as consequências deste modelo administrativo, é possível concluir que foram devastadoras para a população nas mais diferentes épocas, pois englobava e segue englobando um misto de corrupção, nepotismo, desrespeito às regras democráticas e ausência de renovação política. No entanto, avaliando o cenário na atualidade, observa-se que, apesar dos avanços e da introdução de um conceito gerencial sobre a Administração Pública brasileira, ainda é possível encontrar fortes resquícios deste modelo, conforme já citado anteriormente.

Com o avanço do capitalismo e em contraposição ao modelo patrimonialista, surge, na segunda metade do século XIX, portanto, na época do Estado liberal, o modelo de Administração Pública Burocrática “como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista”³⁵. Nesse sentido, constituem-se como princípios orientadores do seu desenvolvimento “a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal”³⁶. Para isso, estabeleceu-se os chamados “controles administrativos visando

³⁴REIS, Taciana Mara Corrêa Maia. **Administração pública, gerencialismo e legitimação: o Estado em ação para além da administração pública gerencial**. Curitiba: Juruá, 2015. p.42.

³⁵BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

³⁵BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

³⁶BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

evitar a corrupção e o nepotismo”³⁷ o que faz partir de “uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas”³⁸. Sendo assim, faz-se “necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas”.³⁹

Por outro lado, apesar do avanço em conter toda carga negativa gerada pelo modelo patrimonialista, em consequência a isto, “o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade”. Para isso, a “qualidade fundamental da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos; seu defeito, a ineficiência, a auto referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos vistos como clientes”.⁴⁰ Nesse sentido, este defeito, “não se revelou determinante na época do surgimento da administração pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos”⁴¹, bem como “o Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade”.⁴²

Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

³⁷BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

³⁸BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

³⁹BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁴⁰BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁴¹BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁴²BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

Ao avançar na história, em decorrência da crise do Petróleo, no final da década de 1970, juntamente com a crescente crise fiscal do Setor Público e a decadência do Estado Social, emerge, na segunda metade do século XX, “como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial”⁴³ o modelo de administração gerencial. A partir de então, a discussão acerca da eficiência na Administração Pública ganha notoriedade, englobando alguns temas como “a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário”.⁴⁴

Outra discussão suscitada é a da reforma do aparelho do Estado que passa a ser guiada, predominantemente, “pelos valores da eficiência, qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações”.⁴⁵

Com o surgimento deste modelo de administração pública gerencial, é possível evidenciar que se constituiu como um avanço e até, em certo ponto, num rompimento com a administração pública burocrática⁴⁶. Todavia, o gerencialismo não significa a negação a todos os princípios da administração burocrática, pelo contrário, “a administração pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais”⁴⁷, tais como: “a admissão

⁴³BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁴⁴BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁴⁵BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁴⁶BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁴⁷BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras”⁴⁸, e ainda, “a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático”.⁴⁹

Sendo assim, uma das diferenças fundamentais entre o modelo burocrático e gerencial “está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental”.⁵⁰ Ainda neste modelo, a estratégia volta-se para:

(1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas.⁵¹

Nesse aspecto, com um plano da estrutura organizacional, “a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais”⁵², é possível afirmar que, “a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes

⁴⁸BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁴⁹BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁵⁰BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁵¹BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁵²BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)”.⁵³

De outra banda, é inegável que a “administração pública gerencial se inspira na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última”⁵⁴, pois há uma forte diferença entre a administração privada e a administração pública, sendo esta última norteada pelos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público. Além dos princípios, para marcar ainda mais esta distinção, “enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços”⁵⁵, a receita estatal, “deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta”⁵⁶ e “enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade - por meio de políticos eleitos - controla a administração pública”.⁵⁷ Ainda assim, se por um lado a administração de empresas “está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado”⁵⁸, do outro, “o interesse coletivo

⁵³BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁵⁴BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁵⁵BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁵⁶BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁵⁷BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁵⁸BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público”.⁵⁹

Concernente ao interesse público, um dos princípios norteadores da Administração Pública, perfaz uma diferença entre o modelo burocrático e o gerencial, em especial no entendimento que está posto no significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado. Nessa esteira, “para a administração pública burocrática, o interesse público é frequentemente identificado com a afirmação do poder do Estado”⁶⁰. Posto isto, ao atuarem sob a guarda deste princípio, “os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia, identificada com o poder do Estado”⁶¹, bem como o “ conteúdo das políticas públicas é relegado a um segundo plano”⁶². Sendo que a administração pública gerencial “nega essa visão do interesse público, relacionando-o com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado”.⁶³

Diante disso, a administração pública gerencial passa a observar o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços.⁶⁴ Sendo que, os

⁵⁹BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁶⁰BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁶¹BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁶²BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:< <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁶³BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁶⁴BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

resultados da ação estatal “são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão cliente estão sendo atendidas”.⁶⁵

Para tanto, observando o paradigma gerencial na contemporaneidade, é possível observar que os fundamentados “nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade”.⁶⁶ Contrapõe-se assim à ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional trazidos pelo modelo burocrático, havendo assim uma sistemática avaliação no tocante à alguns aspectos, tais como, “à recompensa pelo desempenho, e à capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática”⁶⁷ que “acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada”.⁶⁸

Já no Brasil, durante a década de 1990, abriu-se “uma visão realista da reconstrução do aparelho do Estado em bases gerenciais”⁶⁹ que levaram em conta “a necessidade de equacionar as assimetrias decorrentes da persistência de aspectos

⁶⁵BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁶⁶BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁶⁷BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁶⁸BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁶⁹BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

patrimonialistas na administração contemporânea, bem como dos excessos formais e anacronismos do modelo burocrático tradicional”.⁷⁰

Nesta mesma perspectiva reformista, buscou-se algumas importantes ações, como “o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal” das funções executivas na área da prestação dos serviços sociais e de infraestrutura.⁷¹ Para tanto, é de suma importância ter clara a dinâmica de administração burocrática ou racional-legal, pois “não se trata simplesmente de descartá-la, mas sim de considerar os aspectos em que está superada”⁷², bem como, “as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir efetividade à administração pública”.⁷³

Porém, avaliando a longa trajetória histórica percorrida nesta primeira parte, é inegável a imensa evolução dos padrões estatais até a chegada como conhecemos na atualidade. Ainda assim, é possível dizer que, com o advento de um novo modelo, a administração pública gerencial tornou-se uma realidade no mundo desenvolvido⁷⁴, propiciando “a adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, que se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da eficiência dos

⁷⁰BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁷¹BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁷²BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁷³BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁷⁴BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

serviços sociais oferecidos pelo setor público.⁷⁵ Já em âmbito nacional, durante a década de 1990, a introdução do presente modelo suscitou uma discussão necessária sobre reforma do aparelho do Estado, o que significou em um embrião para introduzir na administração pública uma cultura distinta do que se era produzida até então, adentrando assim técnicas gerenciais modernas e uma conseqüente maior preocupação com a chamada governança pública. No entanto, apesar do advento deste novo modelo e dos importantes avanços empregados no âmbito estatal, a trágica cultura administrativa praticada por boa parte dos gestores públicos teve seguimento com as sucessivas crises fiscais (fruto da irresponsabilidade) e da ausência de um planejamento estratégico nas ações estatais.

Sendo assim, após discorrer sobre a noção inicial acerca da evolução estatal e dos diferentes modelos administrativos, aprofundar-se-á ainda mais no próximo tópico a respeito desta trágica cultura administrativa, em especial a relação com o planejamento público e a conseqüente ausência de visão estratégica.

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

Antes de abordar a temática acerca do planejamento público no Brasil, é necessário fazer uma análise do conceito de planejamento. É inegável que a atividade de planejar está presente de forma cotidiana na vida das pessoas, seja no âmbito pessoal, nas relações sociais, no ambiente profissional, seja nas relações com os governos e a Administração Pública. É justamente com base nos objetivos maiores e nos recursos disponíveis, que os objetivos devem ser desdobrados em metas a serem alcançadas ao longo do tempo, representando assim os patamares no caminho que a instituição percorre para atingir suas finalidades.⁷⁶

Todavia, para trilhar essa estrada, a organização “deve possuir uma visão e uma missão de futuro do que almeja para si mesma, assim como os valores fundamentais que a guiarão neste caminho”⁷⁷, pois “colocar em prática esses

⁷⁵BRASIL, *Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado* – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

⁷⁶TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Planejamento organizacional*, 2017. p.03.

⁷⁷TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Planejamento organizacional*, 2017. p.03.

elementos é o que conhecemos por estratégia organizacional”.⁷⁸ Em se tratando da visão pública, as grandes diretrizes são estabelecidas pelo governo democraticamente eleito, titular do Poder Executivo, e são desdobradas pelos dirigentes. É neste cenário que “cada órgão e entidade do setor público deverá se mobilizar para, dentro de sua esfera de competência, produzir e entregar os respectivos resultados à sociedade”.⁷⁹

Adentrando na visão conceitual, Vanessa Guerini Scopel define que a palavra planejamento advém do verbo “planejar”, tendo assim por significado, definir com antecedência um conjunto de intenções ou ações a serem realizadas, tratando-se de uma ação de organizar previamente atividades futuras a fim de evitar ou resolver problemas.⁸⁰

Logo, para Ligia Maria Silva Melo de Casimiro e Filomeno Moraes, o planejamento se resume em “uma importante ferramenta que já integra o rol de institutos vinculados à atuação pública”⁸¹, convertendo-se assim em uma tarefa de suma importância para o exercício da função administrativa. Por conseguinte, tamanha é a sua importância para Administração Pública que, em matéria constitucional, através do artigo 174 da Constituição Federal de 1988, detalha a atividade de fiscalização, incentivo e planejamento como instrumentos que “dispõe o poder público para concretizar a sua atividade reguladora e norteadora das atividades econômicas”.⁸² Com isso, “é fundamental planejar adequadamente os setores de profundo investimento”.⁸³ Planejamento este que não pode ser realizado de maneira aleatória. Nessa perspectiva, existem diversos mecanismos que devem ser

⁷⁸TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Planejamento organizacional*, 2017. p.03.

⁷⁹TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Planejamento organizacional*, 2017. p.03.

⁸⁰SCOPEL, Vanessa Guerini. *Planejamento Urbano*. Porto Alegre: SAGAH, 2018. p.13

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

⁸²CORRALO, Giovani da Silva. *Planejamento, desenvolvimento e governança: desafios do poder municipal*. Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 6, n. 11, p. 79-93, 2015. p.84.

⁸³PINTO, Felipe Chiarello de Souza. SANTOS, Larissa Dias Puerta dos. *A atuação estatal desempenhada para fomentar o desenvolvimento brasileiro*. Revista Justiça do Direito. v. 31, n. 1, p. 170-187, jan./abr. 2017. Disponível em: < <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/6979/4176>> Acesso em: 07 de novembro de 2021. p.181.

classificados como instrumentos de planejamento, no entanto, com “a integração destes processos é crucial para a eficiência e eficácia governamental”.⁸⁴

Por outro lado, Thiago Marrara classifica a atividade de planejar como uma gama de objetivos complexos e, simultaneamente, como um instrumento para lidar com problemas de escassez de recursos das mais diversas ordens⁸⁵, sendo assim, “o Estado como o indivíduo, é obrigado a agir de modo racional e estratégico, fazendo considerações sobre o futuro”.⁸⁶

Não restam dúvidas de que um dos pilares da necessidade do planejamento é justamente o que “legitima a existência do Estado na medida em que torna possível a consecução de objetivos escolhidos democraticamente e, simultaneamente, concretiza princípios constitucionais estruturais”.⁸⁷ Desse modo, a figura do planejamento público surge como uma característica necessária do Estado democrático, sendo da lógica e da democracia que o Estado aja de forma racional, “pensando nas gerações presentes e futuras e concretizando os interesses públicos e difusos escolhidos pela comunidade por ele ordenada”.⁸⁸

Nesta sequência, é possível vislumbrar que:

[...] o desenvolvimento do Estado é feito, primordialmente com planejamento do investimento que deve ser efetuado pelos setores estratégicos de crescimento. Isso não acontece, ou pelo menos não deveria acontecer, aleatoriamente. O desenvolvimento é estratégico, e acontece com base no estudo do que se pretende investir.⁸⁹

⁸⁴CORRALO, Giovani da Silva. **Planejamento, desenvolvimento e governança: desafios do poder municipal**. Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 6, n. 11, p. 79-93, 2015. p.85.

⁸⁵MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.03.

⁸⁶MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.03.

⁸⁷MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.03-04.

⁸⁸MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.04.

⁸⁹PINTO, Felipe Chiarello de Souza. SANTOS, Larissa Dias Puerta dos. **A atuação estatal desempenhada para fomentar o desenvolvimento brasileiro**. Revista Justiça do Direito. v. 31, n. 1, p. 170-187, jan./abr. 2017. Disponível em: < <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/6979/4176>> Acesso em: 07 de novembro de 2021. p.174.

Todavia, para que estes objetivos sejam alcançados, importa enfatizar que, para cada escolha administrativa, exercida dentro dos parâmetros normativos e axiológicos exigidos na Constituição de 1988, “é preciso articulação, eleição de objetivos, diretrizes, metas e recursos disponíveis, que o processo de planejamento se realize instrumental e procedimentalmente”.⁹⁰ Para tanto, há doutrinadores que defendem que o planejamento estatal possui seis características estruturais básicas, como a complexidade, a orientação finalística, a seletividade, a conexidade, a flexibilidade e a criatividade planejadora.

Como primeira característica, observa-se a complexidade acaba se baseando na “multiplicidade de elementos que o constituem, de seu procedimento, dos diversos interesses que envolvem e dos inúmeros sujeitos que dele participam”.⁹¹ Logo, a orientação finalística tem como base o entendimento de “concretizar as finalidades públicas e objetivos específicos”⁹², pois sem um direcionamento, o planejamento se torna inócuo, perdendo o sentido. Nessa perspectiva, a existência do planejamento pressupõe, pelo menos, um objetivo dado, específico e que necessite ser concretizado no futuro”, atingindo um objetivo vindouro.

Em se tratando do terceiro requisito, engloba-se a característica resultante na seletividade, pois no planejamento a atividade processual e “a eficácia prática de resultados dependem da existência de um objeto, mas não um objeto qualquer, amplo e genérico”.⁹³ Para isso, com a definição dos objetivos, permitirá que os resultados só serão bem elaborados a medida em que estejam minimamente claros, com objetivos precisos, visto que, do contrário, “quanto mais amplo e impreciso for o objeto do

⁹⁰CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.446.

⁹¹MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.04.

⁹²MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.04.

⁹³MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.04.

planejamento, mais difícil será o procedimento executório⁹⁴. A quarta característica centraliza-se na conexidade, conceito que passa a englobar a eficiência, pois, obtém-se racionalidade nas medidas adotadas que permeiam o longo prazo no planejamento. Portanto, o sucesso de um plano estatal dependerá “da escolha de medidas compatíveis, racionalmente viáveis e voltadas para uma mesma finalidade claramente definida”.⁹⁵

A quinta característica que transpõe o planejamento está centrada na flexibilidade que se escora na “possibilidade de alteração e correção contínua do processo de planejamento e dos produtos desse processo”.⁹⁶ Neste seguimento, é possível dizer que, “quanto mais espaço de escolha existe para o planejamento, maior será a flexibilidade planejadora e, assim, mais facilmente serão afastadas falsas estratégias e falsas escolhas”.⁹⁷ Entretanto, se observarmos tal questão sob a ótica jurídica, é necessário avaliar a flexibilidade adequada como aquela em que situa entre uma espécie de proteção mínima de segurança jurídica dos afetados pelo plano, e um grau concordante de discricionariedade decisória das autoridades públicas para que assim possa perfazer os objetivos públicos que vinculam o planejamento estatal.⁹⁸

Já a sexta e última característica discorre sobre a criatividade planejadora, sendo que tal criatividade representa para o gestor ou planejador “a inventiva de soluções legais, legítimas, viáveis e necessárias à superação do problema concreto que lhe é subjacente, bem como para a consecução das metas planejadas”.⁹⁹ Mas, por outro lado, é possível dizer que a criatividade se vincula aos limites da própria

⁹⁴MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.04.

⁹⁵MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.05.

⁹⁶MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.05.

⁹⁷MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.05.

⁹⁸MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.05.

⁹⁹MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.05-06.

discricionariedade pública, bem como a própria Administração Pública que também está à legalidade e aos princípios fundamentais que regem o direito administrativo. De outra banda, cabe salientar que tais características se relativizam em maior ou menor grau, quando passam a atuar dentro do Setor Público graças ao regime jurídico diferenciado que rege a atuação pública no Brasil.¹⁰⁰

Após transitar sobre alguns conceitos importantes acerca do planejamento, passa-se a discorrer sobre o histórico do planejamento público no Brasil e o aprofundamento da trágica cultura administrativa praticada em solo pátrio. Ademais, planejamento este que, em matéria econômica, possui um forte vínculo com a atuação do Estado, desenvolvendo uma gestão pública de perfil nada democrático, bem como uma trágica cultura de imprevisão.¹⁰¹

Para ilustrar esta trágica cultura, Diogo Figueiredo Moreira Neto destaca que os aspectos dominantes “sobre as finanças públicas brasileiras foram, sempre e secularmente fincados em nossa cultura, o patrimonialismo e o personalismo”¹⁰², tendo como herança “a crônica imprevisão, a improvisação administrativa, o apelo à demagogia fácil, a multiplicação de obras inconclusas, o acúmulo de déficits públicos, e até bem recentemente os flagelos da inflação, da estagnação e do endividamento crescentes”.¹⁰³ Heranças mencionadas que refletem diretamente nas mais diversas áreas da Administração Pública nacional, sobretudo na elaboração e execução de políticas públicas.

Tomando como base a perspectiva histórica do planejamento na Administração Pública brasileira, é possível evidenciar que um dos mais importantes planos elaborados no século XX foi o Plano Dutra, mais conhecido como Plano SALTE. Tal Plano foi elaborado pelo governo do ex-Presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), sendo apresentado ao Congresso Nacional em maio de 1948 e aprovado dois anos

¹⁰⁰ MARRARA, Thiago. **Atividade de planejamento na administração pública: o papel e o conteúdo das normas previstas no anteprojeto da nova lei de organização administrativa**. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, nº 27, jul./set. 2011.p.06.

¹⁰¹CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.446.

¹⁰²MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal (finanças públicas democráticas)**. Renovar. Rio de Janeiro, 2001. p.83.

¹⁰³MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Considerações sobre a lei de responsabilidade fiscal (finanças públicas democráticas)**. Renovar. Rio de Janeiro, 2001. p.84.

após a sua apresentação. Nessa esteira, o plano previa investimentos em setores considerados prioritários como saúde, alimentação, transporte e energia, áreas em que o país carecia da intervenção através destes investimentos, fomentando assim o desenvolvimento nacional.

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

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

Art 29 - O Governo federal fica obrigado, dentro do prazo de vinte anos, a contar da data da promulgação desta Constituição, a traçar e executar um plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes, no qual aplicará, anualmente, quantia não inferior a um por cento de suas rendas tributárias.¹⁰⁴

Como descrito anteriormente, o plano previa em áreas como a saúde, a elaboração de estratégias através da Campanha Nacional de Saúde para elevar os níveis sanitários da população, em especial, para as comunidades localizadas em áreas rurais. Já nos transportes se delineava um programa baseado nos planos ferroviários e rodoviários, contemplando assim o reaparelhamento dos portos, a melhoria das condições de navegabilidade dos rios e o aparelhamento da frota marítima. Porém, no tocante aos resultados obtidos com o plano foi a entrega do Hospital dos Servidores do Estado do Rio de Janeiro, o Hospital do Subúrbio em Salvador, a Rodovia Presidente Dutra ligando São Paulo ao Rio de Janeiro, a Rodovia ligando o Rio de Janeiro à Bahia e a construção da Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso, no Rio São Francisco. Apesar de representar alguns avanços, o plano enfrentou inúmeras dificuldades operacionais, tendo em vista a alta carga inflacionária do período, sendo abandonado e descontinuado a partir de 1951.

Em segundo momento, no Governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), o avanço da compreensão da necessidade de um planejamento na Administração Pública ganhou ainda mais força, sendo eleito com o mote do “Plano

¹⁰⁴BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF.

de Metas 50 anos em 5”, plano este considerado um dos mais completos da história brasileira. O referido Plano de Metas foi um projeto de planejamento com uma agenda de crescimento econômico e de caráter desenvolvimentista, reunindo diversos grupos sociais e interesses diversos. O plano em si possuía 30 objetivos a serem alcançados em diversos setores, incluindo também um 31º que era a transferência da Capital Federal, logrando assim alguns êxitos no campo econômico. Todavia, no presente governo, os cargos estratégicos da administração federal ligados à estratégia de planejamento acabaram sendo ocupados por representantes da Marinha, Exército e Aeronáutica, tendo assim um perfil de gestão de caráter centralizador e de pouco diálogo.¹⁰⁵

Em vista disso, apesar dos problemas existentes, é possível avaliar que o país acabou avançando “na compreensão da necessidade de investir no planejamento, no entanto, o impacto na situação social não foi significativo a ponto de mudar o cenário que se conhece ainda na atualidade”.¹⁰⁶ Mas, a visão de planejamento adotada nesse período era considerada tecnocrata, sendo baseada em uma forte e definida estrutura burocrática com a concentração de informações e ações irradiadas, especificamente, “para o crescimento econômico, bem como a forte influência na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento econômico e social como órgãos de conselhos, institutos, etc”.¹⁰⁷

Após o Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), em um contexto ditatorial, é criado o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada com a “função de coordenar a elaboração de um Plano Decenal de Desenvolvimento para o período 1967-1976, que contribuísse no embasamento de conhecimentos técnicos para estudos e memória do Estado-administração brasileiro”.¹⁰⁸ Já em 1972, através

¹⁰⁵CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.447.

¹⁰⁶CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.448.

¹⁰⁷CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.448.

¹⁰⁸CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.448.

do Decreto nº 71.353 de 1972, que criou o Sistema Federal de Planejamento cujo objetivo era dar “formalidade ao processo de planejamento federal” com a função “de coordenar e elaborar plano e programas, assegurando a execução destes, bem como a escolha de prioridades e modernização da administração pública”.¹⁰⁹ O presente órgão ainda centralizava todas as atividades e foi responsável por articular ações juntamente com os Estados e Municípios.

Apesar da compreensão de uma necessidade de haver um planejamento nas ações estatais em tempos passados, as crises econômica, financeira e monetária que assolaram o Brasil, nas décadas de 70 e 80, fez com que “as dificuldades históricas entre política e economia, a estrutura e o funcionamento do sistema de planejamento” passassem “a apresentar fragilidades, tais como as discordâncias entre os órgãos e as dificuldades econômicas”.¹¹⁰ Nesse contexto, as sucessivas crises e a instabilidade econômica fizeram com que o planejamento público ficasse em segundo plano, ou seja, traduziu-se em verdadeira gestão sem um rumo a ser seguido. Ademais, além das sucessivas crises e da dificuldade de instituir mecanismos de planejamento, outro fator acabou despontando, a cultura de descontinuidade administrativa existente no Brasil até os dias atuais.

Todavia, diante deste contexto, o panorama começa a ser modificado a partir da Promulgação da Constituição Federal de 1988, em que representou um grande marco na história constitucional e na mudança de paradigmas na gestão pública nacional, pois concedeu aos Direitos Sociais o status de Direitos Fundamentais. Diante deste cenário, com a consolidação de um Estado Social pela Carta Magna, o Estado brasileiro passou por uma modificação do seu papel, exigindo assim medidas de maior intervenção estatal no campo dos Direitos Sociais através da implementação de políticas públicas.

Nesta continuidade:

A Constituição de 1988 desenhou, conseqüentemente, um Estado necessariamente implementador de políticas públicas. Carregado de programaticidade e diretividade, o texto constitucional estabeleceu como

¹⁰⁹CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.448.

¹¹⁰CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.449.

“objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil” a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.¹¹¹

Sendo assim, a medida em que a Constituição Federal de 1988 consolida um Estado Social, “a relevância da presença estatal encontra-se com a importância dada aos direitos fundamentais pelo texto constitucional”.¹¹² Para tanto, a concretização do Estado Social Democrático, acaba exigindo dos diversos órgãos e entidades públicas envolvidas, em todas as esferas federativas, uma espécie de compromisso em que o objetivo central está firmado na “melhora de vida da população por meio de diferentes maneiras de atuação, que ultrapassam a obediência ao comando legal como resultado, para exigir a efetivação do mesmo como objetivo maior a ser atingido”.¹¹³ Fato que converte o planejamento em “uma ferramenta natural para uma atuação eficaz, mas precisa ser eleita como uma condicionante necessária de atuação eficiente”.¹¹⁴

Também, com o advento da Constituição de 1988, numa clara demonstração “da preservação dos instintos de planejamento na sociedade, institui o Plano Plurianual como o principal instrumento de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro”¹¹⁵, da mesma forma que consolidou outros dois

¹¹¹MORAES, Filomeno. **A “constituição econômica” no Brasil: da Subcomissão do Itamarati à Constituição Federal de 1988**. In: COUTINHO, Aldacy et al. *Liber amicorum: homenagem ao prof. doutor Antônio José Avelãs Nunes*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. p. 212.

¹¹²CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.451.

¹¹³CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.451.

¹¹⁴CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.451.

¹¹⁵CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A experiência brasileira de planejamento**. In: SIMONSEN, Mário Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira (Orgs.). *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/8071/1/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20A%20experi%C3%Aancia%20brasileira%20em%20planejamento%20econ%C3%B4mico.pdf>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021. p.218.

instrumentos: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo esta última já prevista na Lei 4.320/64.

Nesse sentido, corroborando com as afirmações acima:

O PPA deveria estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Cada PPA deve conter diretrizes para a organização e execução dos orçamentos anuais e, consoante uma prática já iniciada pelos governos militares, a vigência de um plano deve começar no segundo ano de um governo e findar no primeiro ano do mandato seguinte, com o objetivo explícito de permitir a continuidade do planejamento governamental e das ações públicas.¹¹⁶

Para tal, é possível dizer que o emprego de modelos de gestão que aumentem “a capacidade da Administração Pública em promover o bem-estar social, atendendo com eficiência e efetividade as novas/velhas e crescentes demandas da sociedade brasileira”¹¹⁷, indiscutivelmente, “passa pela assunção definitiva da atividade de planejar dialogando com os destinatários das ações públicas”.¹¹⁸ Modelos estes que em partes encontraram avanços no Sistema de Planejamento inaugurado pela Constituição Federal de 1988.

Dando sequência a perspectiva histórica do planejamento, chega-se à década de 90, década esta, marcada por uma profunda modificação no panorama estatal brasileiro e controle inflacionário com a chegada do Plano Real, o que permitiu à Administração Pública um maior fôlego. Com isso, deu-se início a chamada Reforma Administrativa ou Gerencial e, nessa questão, a reforma administrativa realizada nesta mesma década, “tem sua motivação na agenda econômica, caracterizada pela crise

¹¹⁶CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A experiência brasileira de planejamento**. In: SIMONSEN, Mário Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira (Orgs.). A nova economia brasileira. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/807/1/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento%20A%20experi%C3%A2ncia%20brasileira%20em%20planejamento%20econ%C3%B4mico.pdf>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021. p.219.

¹¹⁷CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.451.

¹¹⁸CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.451.

financeira do Estado, com influência da vertente gerencial inglesa e com premissas gerencialistas do modelo americano”.¹¹⁹

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

E, para consolidação da presente Reforma, a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 “introduziu a denominada Reforma Administrativa, modificando o regime e as normas da Administração Pública”.¹²⁰ Ainda assim, tal emenda propiciou também a descentralização das “funções das entidades administrativas e introduziu-se o comando para a elaboração de norma sobre a participação do usuário na Administração Pública”.¹²¹

Ademais, ainda dentro do propósito reformista, surge a Lei 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, que concretiza um amplo sistema de planejamento no âmbito da Administração Pública Federal, expresso através de quatro sistemas, sendo eles: o sistema de Planejamento e Orçamento Federal, o Sistema de Administração Financeira, o Sistema de Contabilidade Federal e, por fim, o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, representado pela Controladoria-Geral da União. É importante salientar que a presente legislação contribuiu de forma significativa para o avanço de pautas, envolvendo o planejamento público, tal como a noção de governança.

Sendo assim, não restam dúvidas que “o planejamento é um processo político que visa o alcance de melhoria de algo, no caso o usufruto racional, útil e aprazível

¹¹⁹OLIVEIRA, André Browne Ribeiro; SILVA, Uilcleides Braga da Silva; BRUNI, Adriano Leal. **Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil**. Revista de Estudos Contábeis. Londrina, 2012. p.02.

¹²⁰ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2 ed. Forense. Rio de Janeiro, 2017.p.13.

¹²¹ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada**. 2 ed. Forense. Rio de Janeiro, 2017.p.13.

dos recursos”, servindo também como um instrumento para alcançar a maior efetividade possível no empreendimento das ações executadas para tal fim.¹²² Configurando-se como uma atividade que envolve técnica e política voltada para o presente e o futuro, buscando prever e lidar com o espaço público e seus atores, bem como com a evolução das relações sociais, culturais, econômicas.¹²³

Nessa esteira, é possível evidenciar que, ao longo da história, o Brasil tem acumulado a experiência do planejamento nas mais diferentes linhas de atuação e de administração, “a ponto de já ter marcado em sua estrutura administrativa, bem como urbanística, a certeza de que a gestão pública planejada pode promover melhor desempenho da atuação estatal”¹²⁴, em especial, na “promoção do acesso aos direitos sociais, permitindo também a possibilidade de controle e avaliação crítica sobre a atividade administrativa do Estado cujo planejamento seria mais efetivo”.¹²⁵ Contudo, apesar da consolidação de mecanismos em âmbito constitucional e da experiência acumulada, ainda há desafios a serem enfrentados para buscar a plena efetivação e crença de que o planejamento público é uma ferramenta fundamental para atender às demandas da sociedade.

Com isso, a partir da atuação administrativa, evidencia-se que deverá ser pautada levando em conta os comandos constitucionais e “deverá atuar de maneira interventiva nos domínios econômico e social, na perspectiva de provocar as necessárias transformações estruturais”.¹²⁶ Cabendo, dessa forma, à Administração Pública “atuar de maneira planejada, baseada em dados concretos, interpretações técnicas e políticas, definição de estratégias e levantamento de custos e recursos, participação social, com foco na promoção da justiça social”.¹²⁷ Para tanto, o

¹²²BAPTISTA, Myrian Veras. *Planejamento social: intencionalidade e instrumentação*. São Paulo: Veras Editora, 2013.p.13.

¹²³BAPTISTA, Myrian Veras. *Planejamento social: intencionalidade e instrumentação*. São Paulo: Veras Editora, 2013.p.18-19.

¹²⁴CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. *Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais*. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.449-450.

¹²⁵CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. *Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais*. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.449-450.

¹²⁶CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. *Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais*. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.452.

¹²⁷CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. *Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais*. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.452.

planejamento deve ser utilizado como uma “ferramenta que promove o diálogo entre o poder público e a sociedade, nos diversos níveis de fragmentação que ela se apresenta”.¹²⁸ Para atender a tal expectativa é que a Administração Pública necessita abandonar de vez a marca do patrimonialismo, autoritarismo e da ineficácia.¹²⁹

É oportuno salientar que o “reconhecimento do planejamento como uma importante ferramenta de gestão passa por modificar a mentalidade dos agentes e gestores públicos”¹³⁰, como também, “da conscientização do cidadão sobre sua presença e importância na atuação e definição de escolhas públicas”.¹³¹ Isso se faz necessário para induzir a “um comportamento institucional prospectivo e preventivo, consciente dos deveres de obediência aos parâmetros do Estado democrático e social constitucionalizado”¹³² que buscou eleger “a promoção pública da participação social e acesso aos direitos fundamentais como caminho para o alcance do bem-estar social, seu objetivo maior”.¹³³ Nessa mesma linha, é possível dizer que, “o planejamento defendido é um comando para o administrador probo, impessoal e eficiente”¹³⁴, pois, sem planejamento, o setor público não conseguirá “identificar, definir e aplicar recursos públicos em demandas reprimidas”. Para isso, é necessário que o planejamento e as políticas públicas sejam traduzidas em normas técnicas, tendo a função de auxiliar na transformação da realidade existente, ao definir os caminhos e objetivos específicos da atuação pública.¹³⁵

¹²⁸CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.454.

¹²⁹BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

¹³⁰CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.454.

¹³¹CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.454.

¹³²CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.454.

¹³³CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.454.

¹³⁴CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.453.

¹³⁵CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.455.

Nesse aspecto, defende-se que a Administração Pública necessita de qualificação para a condução de suas ações, pois tais ações “não se efetivam de maneira rápida dado o perfil brasileiro já ressaltado”. Para isto, o planejamento converte-se em um importante instrumento político, comprometendo o gestor, protegendo o interesse público da irracionalidade, do automatismo tendencioso e pessoal, da corrupção. Ainda, garante o debate e a transparência nas decisões e readequações necessárias, provoca o dinamismo dadas as definições objetivas de atuação que passam, também, a solicitar outros mecanismos, os de controle do cumprimento de metas e objetivos.¹³⁶

Dentro desta temática também é necessário destacar a necessidade da chamada “defesa da instrumentalização do planejamento” como meio de controle da ação pública, pois “ o planejamento é uma ferramenta natural para uma atuação eficaz, mas precisa ser eleita como uma condicionante necessária de atuação eficiente”.¹³⁷ Sua institucionalização material é imprescindível ao Estado Democrático Social de Direito, a ser reconhecido como um instrumento, meio pelo qual a ação administrativa pode dar vida a um desenho funcional em que estão estabelecidas as diretrizes espaciais, temporais e de conteúdo, habilitando o poder público a cumprir o previsto no texto normativo.¹³⁸ Em suma, é possível afirmar que planejar é definir os seus problemas e, ao mesmo tempo, pretende-se traçar uma estratégia apta para solucionar os problemas.¹³⁹

Nesse diapasão, é fundamental também para o planejamento público fazer a “observância dos valores e preceitos democráticos da participação popular nas principais decisões”.¹⁴⁰ Como exemplo disso, destaca-se duas principais legislações,

¹³⁶CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.455.

¹³⁷CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.451.

¹³⁸CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; MORAES, Filomeno. **Planejamento social na Administração Pública: um instrumento essencial na promoção dos direitos fundamentais sociais**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 443-461, maio/ago. 2017. p.455.

¹³⁹PINTO, Felipe Chiarello de Souza. SANTOS, Larissa Dias Puerta dos. **A atuação estatal desempenhada para fomentar o desenvolvimento brasileiro**. Revista Justiça do Direito. v. 31, n. 1, p. 170-187, jan./abr. 2017. Disponível em: < <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/6979/4176>> Acesso em: 07 de novembro de 2021. p.185.

¹⁴⁰SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local**. Belo Horizonte: Arraes, 2017. p.159.

sendo a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000) e o Estatuto das Cidades (Lei 10.257 de 10 de julho de 2001) “que fomentaram a participação popular no tocante a elaboração do orçamento público e planejamento das cidades”.¹⁴¹ Com isso, a partir do Estatuto das Cidades, os gestores públicos municipais passaram a utilizar, de forma obrigatória, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e o Plano Diretor como instrumentos que ajudarão na sistemática do planejamento em âmbito municipal. Ao passo que a Lei de Responsabilidade Fiscal “atribuiu grande destaque aos princípios garantidores de uma gestão eficiente, responsável, transparente e participativa atualizando aqueles estabelecidos na Magna Carta de 1988”.¹⁴²

Contudo, é possível enfatizar que, “os planos devem estar articulados num planejamento estratégico municipal que integre outros planos e políticas públicas, alicerçados em informações fidedignas do status quo”¹⁴³, para permitir assim “o detalhamento de onde se quer chegar, seus responsáveis e respectivos meios”.¹⁴⁴ Nesse aspecto, “um planejamento bem elaborado norteia todo o pool de políticas públicas locais, além de otimizar a utilização dos recursos disponíveis”¹⁴⁵, como também acaba sendo uma grande “conjugador de esforços e interesses, a resultar numa união de esforços entre o governo, sociedade civil e atores econômicos”.¹⁴⁶

Logo, no tocante à realidade administrativa a ser observada na administração pública de países latino-americanos, como o Brasil, “é a superação de valores culturais que, normalmente impedem verdadeiras reformas administrativas, a fim de deixar a gestão pública mais eficiente”.¹⁴⁷ Diante disso, “a corrupção sistêmica e a

¹⁴¹SANTIN, Janaína Rigo. *Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local*. Belo Horizonte: Arraes, 2017. p.159.

¹⁴²SANTIN, Janaína Rigo. *Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI: novos desafios da cidadania e do poder local*. Belo Horizonte: Arraes, 2017. p.159.

¹⁴³CORRALO, Giovanni da Silva. *Planejamento, desenvolvimento e governança: desafios do poder municipal*. Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 6, n. 11, p. 79-93, 2015. p.86.

¹⁴⁴CORRALO, Giovanni da Silva. *Planejamento, desenvolvimento e governança: desafios do poder municipal*. Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 6, n. 11, p. 79-93, 2015. p.86.

¹⁴⁵CORRALO, Giovanni da Silva. *Planejamento, desenvolvimento e governança: desafios do poder municipal*. Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 6, n. 11, p. 79-93, 2015. p.86.

¹⁴⁶CORRALO, Giovanni da Silva. *Planejamento, desenvolvimento e governança: desafios do poder municipal*. Revista Direito e Desenvolvimento, João Pessoa, v. 6, n. 11, p. 79-93, 2015. p.86.

¹⁴⁷ISMAIL FILHO, Salomão. *Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente*. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018.

influência política, alterando diretrizes administrativas conforme interesses pessoais do governante, ainda são fatores a serem efetivamente superados”.¹⁴⁸ Em se tratando especificamente da realidade brasileira, “apesar da vocação para ser grande, não houve administrador que tenha atuado, após a redemocratização em 1988, nesse sentido, cumprindo a necessidade de interligar plenamente nosso país e desenvolvê-lo”.¹⁴⁹ Não obstante, além da ausência de planejamento estratégico, a cultura de descontinuidade administrativa das políticas públicas, sobretudo em âmbito local, é algo fortemente notado em virtude de questões políticas, ou seja, em alguns municípios, em especial, é comum o sucessor do partido adversário desfazer quase tudo o que o antecessor acabou fazendo, causando assim prejuízos à população.

Para isso, é justamente a partir desta crítica que se faz necessário pensar soluções para modificar o panorama existente, criando assim “uma cultura e uma consciência político-jurídica”¹⁵⁰ em prol de uma boa gestão e ao mesmo tempo buscando efetivar o Direito à uma boa Administração Pública. Nessa perspectiva, o Estado brasileiro precisa começar a implementar “uma agenda efetivamente capaz de compatibilizar o desenvolvimento e a sustentabilidade, a poupança doméstica e o investimento”, bem como “o culto às prioridades constitucionais e o devido senso de urgência, mediante imparcial avaliação mensurável (preliminar e sucessiva) das políticas públicas, com a meta de que os seus benefícios (diretos e indiretos)”.¹⁵¹

Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021.p.123.

¹⁴⁸ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente**. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021.p.123.

¹⁴⁹PINTO, Felipe Chiarello de Souza. SANTOS, Larissa Dias Puerta dos. **A atuação estatal desempenhada para fomentar o desenvolvimento brasileiro**. Revista Justiça do Direito. v. 31, n. 1, p. 170-187, jan./abr. 2017. Disponível em: < <http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/6979/4176>> Acesso em: 07 de novembro de 2021. p.185.

¹⁵⁰ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente**. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021.p.129.

¹⁵¹FREITAS, Juarez. **As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 35.1, jan./jun, 2015. Disponível em: < [file:///C:/Users/JANDER/Downloads/2079-Texto%20do%20artigo-3469-3-10-20160220%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/JANDER/Downloads/2079-Texto%20do%20artigo-3469-3-10-20160220%20(1).pdf)> Acesso em 01 de fevereiro de 2021. p.196.

É também nesse contexto que as considerações acerca da boa governança e da boa administração que começam a ser discutidas (temática que será abordada no segundo capítulo). Todavia, é de suma importância “instaurar uma série de novos hábitos no bojo das relações administrativas, libertando-as dos vícios associados ao abuso patrimonialista dos programas exclusivamente de curto prazo”.¹⁵² Trata-se assim de erguer um modelo de gestão alicerçado no planejamento como um norte a ser traçado pela administração, tal e qual em um efetivo Controle Interno, Externo e Social, dando assim sustentabilidade, legitimidade e responsabilidade na elaboração e execução das políticas pública, assim como entregas efetivas de resultados para população.

1.3 – O contexto de crise na Administração Pública brasileira

A história vem mostrando que as crises econômicas acabaram fazendo parte do dia a dia dos governos e do próprio mercado financeiro, fato este que acaba por afetar de forma direta a vida das pessoas em suas mais diversas dimensões, como salários, poder de compra, consumo, qualidade de vida, dentre outras questões. Todavia, na visão de Roberto Dumas Dama, uma crise “difícilmente ocorre de maneira isolada”¹⁵³, podendo haver crises internas em decorrência de problemas nacionais ou crises externas por conta do cenário internacional que acabam por afetar as economias nacionais.

Nessa esteira, cabe também aprofundar o conceito de “crise” sob a perspectiva de alguns doutrinadores. Em primeiro plano, Ian Mitroff filia-se a um conceito mais direto, definindo uma crise como “um evento que afeta ou tem o potencial de afetar uma organização inteira”.¹⁵⁴ Para o autor, a crise é algo negativo que “não pode ser

¹⁵²FREITAS, Juarez. *As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 35.1, jan./jun, 2015. Disponível em: <[file:///C:/Users/JANDER/Downloads/2079-Texto%20do%20artigo-3469-3-10-20160220%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/JANDER/Downloads/2079-Texto%20do%20artigo-3469-3-10-20160220%20(1).pdf)> Acesso em 01 de fevereiro de 2021. p.196.

¹⁵³DAMAS, Roberto Dumas. *Crises Econômicas Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2017. p.13.

¹⁵⁴FORNI, João José. *Gestão de crises e comunicação: o que os gestores e profissionais de comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas*. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019. p.06.

completamente contido dentro das paredes de uma organização”¹⁵⁵, mas admite que, “apesar de nem todas as crises serem previstas, todas podem ser administradas nos limites do humanamente possível”.¹⁵⁶ Já Jonathan Bernstein, define crise como “qualquer situação que ameaça ou pode ameaçar a integridade de pessoas ou propriedades, e seriamente interromper um negócio, arranhar reputações ou impactar negativamente o valor de mercado”.¹⁵⁷

A crise também pode ser conceituada “como um período de descontinuidade, marcando o ponto de ruptura em um processo padronizado de linearidade”¹⁵⁸, sendo considerado como um acontecimento capaz de produzir perturbações nos mais variados níveis de uma organização.¹⁵⁹

Em suma, a crise em si pode ser considerada como uma ruptura com o estado de normalidade, o que acaba ocasionando situações de emergência em que há a necessidade de uma rápida intervenção através de um plano estratégico. Diante de uma crise econômica, este período é definido como um tempo em que a economia passa por uma retração da atividade econômica, medida através do Produto Interno Bruto, tendo como consequência a piora nos indicadores econômicos como a retração do consumo, o aumento do desemprego, a baixa nos investimentos, dentre outros. Entretanto, as consequências diretas para o Setor Público estão na queda acentuada da arrecadação de tributos, no agravamento dos indicadores fiscais e na dificuldade de executar as políticas públicas.

As crises, na maioria das vezes, são consideradas meramente cíclicas, ou seja, possuem durabilidade de apenas um período, mas, em alguns casos, tais crises

¹⁵⁵FORNI, João José. **Gestão de crises e comunicação: o que os gestores e profissionais de comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019. p.06.

¹⁵⁶FORNI, João José. **Gestão de crises e comunicação: o que os gestores e profissionais de comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019. p.06.

¹⁵⁷FORNI, João José. **Gestão de crises e comunicação: o que os gestores e profissionais de comunicação precisam saber para enfrentar crises corporativas**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2019. p.06.

¹⁵⁸SILVA, Bruna Ribeiro; COSTA, Helena Araújo. **Gerenciamento de crises no setor público e suas influências sobre a administração: o caso da Operação Voucher no Ministério do Turismo**. Brasília: Rev. Serv. Público, 2018. p.91.

¹⁵⁹CARVALHO, P. M. V. **Fatores que influenciam a resiliência dos gestores em tempos de crise: o caso do pequeno comércio em Portugal**. Portugal: Dissertação (Mestrado em Gestão de Serviços). Universidade do Porto, 2014.

podem se estender durante anos. Nos últimos tempos, as crises econômicas, institucionais e políticas vem sendo pautas recorrentes nos noticiários nacionais, sendo agravadas por uma percepção de fragilidade no controle, na transparência e nos escândalos de corrupção que rondam a Administração Pública, ocasionando assim uma baixa na qualidade e na prestação dos serviços públicos. No entanto, uma das pautas recorrentes está na crise econômica e fiscal que vem assolando o Setor Público nacional, crise esta que teve início em meados de 2014 e vem se prolongando até a atualidade.

As consequências da presente crise têm sido sentidas nas mais diversas áreas que permeiam a gestão pública e acabam afetando de forma direta na elaboração e na execução de políticas públicas em setores sensíveis para a procura da efetivação dos Direitos Fundamentais Sociais. Com isso, o Estado brasileiro como um todo, nas suas mais diferentes esferas da federação, vem enfrentando um panorama de insolvência, havendo dificuldades para equilibrar as contas, muito por conta do fator recessivo que tem como consequência a queda da atividade econômica em quase todos os setores da economia, bem como o crescimento vertiginoso das despesas correntes, fruto do engessamento do orçamento público e de uma cultura de irresponsabilidade enraizada na administração estatal brasileira.

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

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

Em meio a este contexto, houve um importante avanço, a edição da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. A presente legislação quebrou paradigmas e tentou implementar uma nova cultura ao lidar com os gastos públicos. Para tanto, alguns princípios norteadores serviram de base para a legislação em questão, como a legalidade, a responsabilidade, a legitimidade e a responsividade. Nesse sentido, a presente norma caracterizou-se “como uma mudança de hábitos, marcando a desejável passagem do patrimonialismo demagógico para o gerencialismo democrático”.¹⁶⁰ No entanto, apesar dos significativos avanços com a Lei de Responsabilidade Fiscal no sentido de coibir o gasto público desenfreado e estabelecer limites, o Brasil infelizmente não conseguiu sanar por completo este crônico problema. Fato em que, nos quase 22 anos de vigência da norma, muitas foram as crises fiscais e as tentativas de flexibilizações e novas interpretações com vistas a desconstruir esta importante norma para disciplinar as finanças públicas.

Em vista disso, após discorrer brevemente sobre o contexto pretérito de evolução, faz-se necessário analisar o contexto de crise vivenciada pela gestão pública na atualidade, impulsionada, é claro, pela trágica cultura administrativa e de planejamento enraizada em solo nacional e praticada por parte dos gestores públicos.

Em se tratando do histórico da mais recente crise nacional, datado de meados de 2013, a economia brasileira começou a dar os primeiros sinais de desaceleração e, como consequência, “é possível constatar que no período 2014-2015 houve deterioração dos principais indicadores macroeconômicos brasileiros”¹⁶¹ com isso, “o Produto Interno Bruto-PIB brasileiro registrado em 2014 o país teve crescimento quase nulo – mais precisamente de 0,1%, caracterizando quadro de estagnação econômica”.¹⁶² Já no ano de 2015, “o mesmo indicador aponta para um decréscimo

¹⁶⁰MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus princípios jurídicos**. Revista de Direito Administrativo, n.221, jul/set, 2000.p.23 Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47557/45185>> Acesso em: 23 de janeiro de 2021. p.23.

¹⁶¹CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo da; AURELIANO JUNIOR, Eurípedes; KNOPP, Glauco da Costa; XAVIER, Dulcilene Claudia. **Crise Fiscal do Estado brasileiro: saídas pela via da gestão**. IX Congresso CONSAD de Gestão pública. Disponível em: <<https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-45-01.pdf>> Acesso em 19 de janeiro de 2021. p.05

¹⁶²CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo da; AURELIANO JUNIOR, Eurípedes; KNOPP, Glauco da Costa; XAVIER, Dulcilene Claudia. **Crise Fiscal do Estado brasileiro: saídas pela via da gestão**. IX

de 3,8% em relação ao ano de 2014, o que significa, na prática, retração da atividade econômica no Brasil”.¹⁶³ No ano de 2016, a economia e os indicadores também passaram por uma forte recessão, o que representou uma retração de 3,6% do PIB.

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

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

Em primeiro plano, destaca-se que a crise possui um fator em comum entre os diferentes Entes da federação, isto é, “pelo lado da receita, a recessão resultou em forte redução da arrecadação”¹⁶⁴, já, “pelo lado do gasto, o desafio é a gestão das despesas de pessoal ativo e inativo, uma vez que a rigidez orçamentária decorrente da sua expansão exagerada pode comprometer os recursos programados para outros fins, em especial os investimentos”.¹⁶⁵ Nessa mesma perspectiva, é possível evidenciar que, “nas últimas décadas, sucessivos governos, especialmente em âmbito estadual e municipal, elevaram as despesas com pessoal ativo e custeio para manutenção da máquina administrativa”¹⁶⁶, de tal maneira que, hoje, “o espaço fiscal

Congresso CONSAD de Gestão pública. Disponível em: <<https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-45-01.pdf>> Acesso em 19 de janeiro de 2021. p.05

¹⁶³CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo da; AURELIANO JUNIOR, Eurípedes; KNOPP, Glauco da Costa; XAVIER, Dulcilene Claudia. ***Crise Fiscal do Estado brasileiro: saídas pela via da gestão***. IX Congresso CONSAD de Gestão pública. Disponível em: <<https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-45-01.pdf>> Acesso em 19 de janeiro de 2021. p.05

¹⁶⁴MERCÊS, Guilherme; FREIRE, Nayara. ***Crise fiscal dos Estados e o caso do Rio de Janeiro***. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 31, 2017. p.66.

¹⁶⁵MERCÊS, Guilherme; FREIRE, Nayara. ***Crise fiscal dos Estados e o caso do Rio de Janeiro***. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 31, 2017. p.66.

¹⁶⁶CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo da; AURELIANO JUNIOR, Eurípedes; KNOPP, Glauco da Costa; XAVIER, Dulcilene Claudia. ***Crise Fiscal do Estado brasileiro: saídas pela via da gestão***. IX Congresso CONSAD de Gestão pública. Disponível em: <<https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-45-01.pdf>> Acesso em 19 de janeiro de 2021. p.08

para a realização de investimentos é quase nulo”.¹⁶⁷ Ainda, criou-se despesas permanentes com receitas extraordinárias, e o peso dos inativos em um sistema previdenciário cada vez mais deficitário, acabou contribuindo para a ruína das finanças públicas nos mais diferentes Entes da federação. Desse modo, observou-se um agravamento sem precedentes com impactos quase que incalculáveis para os servidores públicos e para a sociedade.

Fruto deste descompasso fiscal, destaca-se a crise dos Estados como o Rio Grande do Sul, Minas Gerais e o caso mais emblemático, o Estado do Rio de Janeiro. Ademais, diante do colapso que o Setor Público vivenciou nos últimos anos, é possível citar tantos outros casos, mas a título de repercussão delimitou-se apenas três.

Em se tratando do Estado do Rio de Janeiro, a crise fiscal eclodiu, em meados dos anos de 2015 e 2016, justamente em um período em que a economia brasileira passava por um momento de profunda recessão. Todavia, a cultura administrativa impregnada no Estado já vinha operando como uma espécie de “bomba” que perpassou diversos governos, e o fator econômico apenas fez acelerar o processo de deterioração das finanças públicas estaduais. Fator este, que fez o Estado acumular um passivo com a União no valor de R\$ 118 bilhões até o ano de 2019. Para corroborar com tais dados, o ex-secretário da Fazenda do Estado, Luiz Cláudio Rodrigues Carvalho, afirma que “o estado do Rio acumulou em 2019 uma dívida de R\$ 118 bilhões com a União”¹⁶⁸, este valor exorbitante foi um “reflexo direto da péssima administração dos últimos governos do estado e da total falta de seriedade no trato do dinheiro público”. Já em 2021, os valores atualizados da dívida do Estado com a União perfizeram o montante de R\$ 141,5 bilhões.¹⁶⁹ Nessa esteira, além da

¹⁶⁷CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo da; AURELIANO JUNIOR, Eurípedes; KNOPP, Glauco da Costa; XAVIER, Dulcilene Claudia. **Crise Fiscal do Estado brasileiro: saídas pela via da gestão**. IX Congresso CONSAD de Gestão pública. Disponível em: <<https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-45-01.pdf>> Acesso em 19 de janeiro de 2021. p.08

¹⁶⁸EXAME. **A crise nos Estados brasileiros: o caso do Rio de Janeiro**. Instituto Millenium Exame, 20 de janeiro de 2020. Disponível em: <<https://exame.com/blog/instituto-millenium/a-crise-nos-estados-brasileiros-o-caso-do-rio-de-janeiro/>> Acesso em 24 de janeiro de 2021.

¹⁶⁹SALLES, Stéfano. **Pareceres do Ministério da Economia podem tirar RJ do Regime de Recuperação** Fiscal. CNN Brasil, 17 de janeiro de 2022. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/pareceres-do-ministerio-da-economia-podem-tirar-rj-do-regime-de-recuperacao-fiscal/>> Acesso em 17 de janeiro de 2022.

péssima administração praticada, diversos ex-governadores estão envolvidos em denúncias de corrupção e desvios de recursos públicos.

A situação do Rio de Janeiro se encontrou em tal complexidade que levou o Governo do Estado, no ano de 2016, a decretar Estado de Calamidade Pública Financeira, autorizando os diversos setores da Administração Pública a tomarem medidas que visassem o enfrentamento da crise. Tamanho era o nível de criticidade da situação em que o Estado do Rio de Janeiro se encontrava que os reflexos começaram a aparecer e, dentre eles, refletiu-se nos salários dos servidores públicos do Poder Executivo, contemplando ativos e inativos, bem como os pensionistas, sofrendo assim sucessivos atrasos em seus vencimentos, incluindo o décimo terceiro salário. Tais atrasos acabaram gerando sérias consequências para a economia do Estado, para a vida em geral dos servidores públicos e, em especial, para a sociedade.¹⁷⁰ Ainda assim, a insuficiência de caixa afetou diversos outros setores da administração estadual, principalmente, em áreas sensíveis como a saúde, a educação, a infraestrutura e a realização de novos investimentos.¹⁷¹

Passado este período e chegando a atualidade, a crise do Estado do Rio de Janeiro não possui um desfecho final, pois o Estado, ainda em 2021, encontrava-se sob a vigência do decreto de Calamidade Pública Financeira que em 2020 acabou sendo prorrogado até o final de 2021.¹⁷² Com isso, o Estado, em setembro de 2017, acabou aderindo ao chamado Regime de Recuperação Fiscal proposto pelo Governo Federal, através da Lei Complementar nº 159 de 19 de maio de 2017, que estabeleceu um plano emergencial para Estados em crise financeira, estando assim neste regime até o presente momento e buscando uma nova adesão, agora com as alterações

¹⁷⁰G1 Rio. ***Servidores do estado do RJ reclamam de atrasos no pagamento***. G1, Rio de Janeiro, 12 de janeiro de 2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/01/servidores-do-estado-do-rj-reclamam-de-atrasos-no-pagamento.html>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

¹⁷¹PUFF, Jefferson. ***Saúde pública: Como o RJ chegou a uma de suas piores crises no ano dos Jogos***. BBC NEWS Brasil, Rio de Janeiro, 11 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160106_crise_economica_rio_jp> Acesso em 24 de janeiro de 2021

¹⁷²O DIA. ***Estado de Calamidade Pública Financeira no Rio é prorrogado até o fim de 2021***. O DIA, Rio de Janeiro, 29 de dezembro de 2020. Disponível em: < <https://odia.ig.com.br/economia/2020/12/6054881-estado-de-calamidade-publica-financeira-no-rio-e-prorrogado-ate-o-fim-de-2021.html>> Acesso em 24 de janeiro de 2021.

previstas na Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021.¹⁷³ Com a presente adesão ao respectivo plano, observou-se nos últimos anos uma melhora no quadro de crise que se encontrava o Estado. Todavia, é inegável que há um desafio permanente no quesito equacionamento entre das receitas e as despesas públicas.

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

Como reflexo da crise, o Governo do Estado se valeu da medida de parcelar os salários dos servidores públicos em diversas oportunidades e em diversos governos ainda somou o fator da dívida do Estado com organismos internacionais, antes da federalização em 1997, proveniente da Lei nº 9.496/97. A presente legislação “estabeleceu critérios para a consolidação, o refinanciamento e a assunção, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que ela especifica, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal”.¹⁷⁴ Sendo assim, após dois anos de negociação, o acordo entre o Estado do Rio Grande do Sul e a União foi firmado, “a União assumiu praticamente toda a dívida e o Estado ficou obrigado a pagar R\$ 7,9 bilhões em 30 anos, com juros anuais de 6% e correção pelo IGP-DI, os repasses ficaram limitados a 13% da receita corrente líquida (RCL)” do Estado.¹⁷⁵ Após a resolução de parte dos problemas estaduais no tocante à dívida, o descompasso permanente entre a receita e a despesa há de permanecer nos governos subsequentes.

¹⁷³FLOR, Ana. **Tesouro comunica ao Rio que plano do estado para o Regime de Recuperação Fiscal não foi aceito.** G1 Economia, 17 de janeiro de 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/blog/ana-flor/post/2022/01/17/tesouro-comunica-o-rio-de-que-plano-do-estado-para-regime-de-recuperacao-fiscal-nao-foi-aceito.ghtml>> Acesso em: 17 de janeiro de 2022.

¹⁷⁴SILVA, Luciana Mettedi e. **O exame do equilíbrio financeiro da dívida renegociada sob o amparo da Lei nº 9.496;97 e do programa de incentivo à redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária – PROES.** Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em: <[https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1601407495_20171002145142exame do equilibrio financeiro da divida renegociada.pdf](https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1601407495_20171002145142exame%20do%20equil%C3%ADrio%20financeiro%20da%20div%C3%ADda%20renegociada.pdf)> Acesso em 19 de dezembro de 2020. p.11.

¹⁷⁵Receita corrente líquida é o somatório das receitas tributárias de um Governo, referentes a contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidos os valores das transferências constitucionais.

Todavia, apesar do crônico cenário, vivenciado pelo Rio Grande do Sul, a crise se aprofundou com a derrocada econômica do Brasil a partir de 2014. No entanto, os reflexos da crise foram sentidos de forma muito mais aguda a partir de 2015, quando o Estado lançou mão de medidas que visaram conter a crise fiscal, tais como as cinco etapas de um ajuste fiscal que contemplava a discussão acerca da Reforma do Aparelho do Estado, bem como algumas modificações estruturais. Ainda assim, como iniciativa do Governo da época, houve a proposição, aprovação e posterior sanção de uma legislação em âmbito estadual, no exercício da competência concorrente do artigo 24 da Constituição Federal, que complementaria a Lei de Responsabilidade Fiscal. Com isso, nasceu a Lei Complementar nº 14.836, de 14 de janeiro de 2016, que estabeleceu normas de finanças públicas no âmbito do Estado, voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, criando mecanismos prudenciais de controle com objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro das contas públicas.

Apesar do imenso esforço realizado, o panorama de crise persistiu, o que levou, em julho de 2015, o Estado a valer-se novamente de medidas como o parcelamento de salários dos servidores públicos, gerando inúmeros protestos por parte de diversas categorias de servidores.¹⁷⁶ Diante do cenário, não foi apenas o funcionalismo público o único afetado com a crise, mas também áreas fundamentais para o Estado, como a saúde e a educação, áreas estas que foram afetadas em virtude dos sucessivos atrasos nos repasses às instituições e aos municípios.¹⁷⁷¹⁷⁸

Ainda, como principais reflexos da crise vivenciada não apenas pelo Estado do Rio Grande do Sul, mas pelo Setor Público em geral, destacam-se a redução significativa dos percentuais de investimento público e a descontinuidade de programas e políticas públicas em virtude da falta de recursos. No estado gaúcho, por

¹⁷⁶G1RS. **Paralisação de servidores afeta serviços essenciais no RS**. G1RS, Porto Alegre, 03 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/08/paralisacao-de-servidores-afeta-servicos-essenciais-no-rs.html>> Acesso em 23 de dezembro de 2020.

¹⁷⁷MERLIN, Guacira. **Falta de repasses do estado a hospitais do RS provoca atraso de salários e adiamento de cirurgias**. G1RS, Porto Alegre, 12 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2018/11/12/falta-de-repasses-do-estado-a-hospitais-do-rs-provoca-atraso-de-salarios-e-adiamento-de-cirurgias.ghtml>> Acesso em 22 de dezembro de 2020.

¹⁷⁸BUBLITZ, Juliana. **Com agravamento da crise, Governo do RS soma R\$ 655 milhões em atrasos na saúde**. GZH, Porto Alegre, 11 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2018/11/com-agravamento-da-crise-governo-do-rs-soma-r-655-milhoes-em-atrasos-na-saude-cjodfvcsw0d2k01pi0db5b3gd.html>> Acesso em 22 de dezembro de 2020.

exemplo, segundo levantamento do Jornal GaúchaZH, dos 497 municípios, 54 não possuem acesso asfáltico e sofrem significativamente com a capacidade de escoamento da sua produção agrícola, consequências diretas para o desenvolvimento econômico dos municípios e do próprio Estado. Recursos inexistentes diante do apertado orçamento.¹⁷⁹

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

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

Art. 2º Os Secretários de Estado e os Dirigentes máximos dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual, sob a coordenação da Secretária da Casa Civil, ficam autorizadas a adotar as medidas excepcionais necessárias à racionalização de todos os serviços públicos, salvo aqueles considerados essenciais para que não sofram solução de continuidade, mediante a edição dos atos normativos competentes.¹⁸⁰

Em se tratando do panorama na atualidade, o Estado seguiu realizando importantes reformas estruturais, tais como: a reforma previdenciária no seu regime próprio de previdência, modificações na forma de remuneração dos servidores, privatizações, concessões, e ainda busca a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal proposto pelo Governo Federal. Contudo, apesar do retorno do pagamento em dia dos servidores, os constantes déficits persistem, bem como a redução na capacidade de investimento do Estado com receitas próprias. Para 2021, a Lei Orçamentária

¹⁷⁹KERVALT, Marcelo. **No RS, 54 municípios ainda não tem acesso asfáltico e sofrem com poeira, buracos e dificuldades econômicas**. 21 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2020/02/no-rs-54-municipios-ainda-nao-tem-acesso-asfaltico-e-sofrem-com-poeira-buracos-e-dificuldades-economicas-ck6wm0wqt0l7401qdr1onait8.html>> Acesso em: 24 de janeiro de 2022.

¹⁸⁰RIO GRANDE DO SUL. **Decreto 53.303 de 21 de novembro de 2016**. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/rs/decreto-n-53303-2016-rio-grande-do-sul-estado-de-calamidade-financeira-no-ambito-da-administracao-publica-estadual>> Acesso em 23 de dezembro de 2020.

Anual (LOA), estimou um déficit na ordem de R\$ 8 bilhões de reais.¹⁸¹ E para 2022, apesar da substancial redução, ainda há a estimativa de R\$ 3,2 bilhões de déficit.¹⁸²

De outra banda, não é apenas estes dois Estados da federação que sofrem com uma crise causada por um modelo de administração pública perdulário e irresponsável. Nesta mesma sintonia, o Estado de Minas Gerais também passa por uma profunda crise sobre a administração e sobretudo em suas finanças. A prova disso está na dificuldade, desde meados de 2015, para o pagamento da folha dos servidores públicos¹⁸³, fornecedores e ainda nos sucessivos atrasos de recursos para importantes áreas como a saúde.¹⁸⁴ O atraso dos repasses aos municípios, provenientes das receitas do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços, também ocasionou severas consequências nos governos municipais em matéria de prestação dos serviços públicos.¹⁸⁵¹⁸⁶

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

¹⁸¹RIO GRANDE DO SUL. **Governo encaminha Orçamento para 2021 com déficit de R\$ 8 bilhões.** 15 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/governo-encaminha-orcamento-para-2021-com-deficit-de-r-8-bilhoes>> Acesso em 19 de dezembro de 2020.

¹⁸²NUÑEZ, Diego. RS terá R\$ 3,2 bilhões de déficit e queda das alíquotas majoradas do ICMS. *Jornal do Comércio*, 14 de setembro de 2021. Disponível em: <<https://www.jornaldocomercio.com/conteudo/politica/2021/09/811351-rs-tera-3-2-bilhoes-de-deficit-e-queda-das-aliquotas-majoradas-do-icms.html>> Acesso em 17 de janeiro de 2022.

¹⁸³LIMA, Déborah. **Zema diz não ter dinheiro para pagar servidores e determina prioridades para aplicação de recursos.** ESTADO DE MINAS, Belo Horizonte, 15 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/05/15/interna_politica,1147672/zema-diz-nao-ter-dinheiro-para-pagar-servidores-e-determina-prioridade.shtml> Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

¹⁸⁴FONTES, Letícia. **Prefeitos de MG administram saúde com verba 83% menor.** O TEMPO, Belo Horizonte, 07 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/cidades/prefeitos-de-mg-administram-saude-com-verba-83-menor-1.2077570>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

¹⁸⁵G1. **MG já tem 138 cidades em estado de calamidade financeira.** G1 MG, Belo Horizonte, 22 de novembro de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2018/11/22/minas-gerais-ja-tem-138-cidades-em-estado-de-calamidade-financeira.ghtml>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

¹⁸⁶O TEMPO. **Governo do Estado volta a atrasar repasses aos municípios de MG.** O TEMPO, Belo Horizonte, 28 de agosto de 2019. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/politica/aparte/subscription-required-7.5927739?ald=1.2227893>> Acesso em 23 de janeiro de 2021.

Art. 1º – Fica decretada a SITUAÇÃO DE CALAMIDADE FINANCEIRA no âmbito do Estado em razão do crescente déficit financeiro decorrente do histórico crescimento de despesas para as quais as receitas originárias, derivadas e transferidas têm sido insuficientes dado o severo momento econômico mundial e nacional que compromete a capacidade de investimento e o custeio para a manutenção dos serviços públicos.¹⁸⁷

Em análise do panorama atual do Estado de Minas Gerais, é possível evidenciar que o Estado ainda continua vivenciando uma situação de crise, porém com uma melhora significativa. Ainda assim, busca aderir ao Regime de Recuperação Fiscal.

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

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

Para ilustrar este panorama, nos últimos anos, diversos municípios tomaram um perigoso caminho, quando aumentaram os gastos públicos, em virtude dos diversos ônus que sobrecarregaram a administração municipal. Todavia, o baixo

¹⁸⁷DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Decreto n° 47.101 de 05 de dezembro de 2016**. Disponível em: <<http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/174013>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

desempenho arrecadatário com as receitas próprias, a crise econômica e, principalmente, a má gestão dos recursos públicos, foram fatores determinantes para a eclosão do caos na gestão pública. Com isso, diversos municípios seguiram o caminho de decretar Estado de Calamidade Financeira e enfrentaram dificuldades na prestação dos serviços públicos, tal qual na execução de políticas públicas fundamentais.¹⁸⁸

Conseqüentemente, após discorrer sobre o panorama de crise enfrentado pelo contexto da Administração Pública no Brasil, como também os caminhos que levaram a este difícil quadro, cabe enfatizar que o presente cenário de crise não foi gerado da noite para o dia, mas sim, pode-se dizer que são décadas de uma trágica cultura administrativa que permeia a visão por parte de alguns dos gestores públicos. Visão esta que se esquece de princípios basilares que norteiam a Administração Pública, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e, sobretudo a eficiência e o interesse público. Para isso, diante do cenário apresentado e dos reflexos provenientes da péssima administração da coisa pública, remete-se ao questionamento inicial: é possível modificar a cultura administrativa praticada no setor público brasileiro?

É a partir deste questionamento que se discute a possibilidade de uma mudança cultural na forma de gerir a coisa pública. Nesse sentido, cabe prestigiar assim importantes mecanismos implementados no âmbito da administração que são capazes de promover um Controle Interno, Externo e Social, tais como uma cidadania mais ativa com a participação do administrado e a proximidade do Estado. Nessa esteira, pode-se incluir também mecanismos internos de monitoramento que se convertam em boas práticas administrativas e que contemplem os ideais da boa governança, contribuindo então para a efetivação do chamado Direito Fundamental à uma boa Administração Pública.

¹⁸⁸LIMA, Bianca; GERBELLI, Luiz Guilherme. ***Em ano de eleição, centenas de municípios estão à beira do colapso financeiro***. Globo News e G1, 20 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/20/em-ano-de-eleicao-centenas-de-municipios-estao-a-beira-do-colapso-financeiro.ghtml>> Acesso em: 24 de janeiro de 2021.

Capítulo II - A Governança Pública, a Eficiência e o Controle social como formas de efetivar o Direito à uma boa administração e modificar a cultura administrativa no Brasil

O Direito a uma boa Administração Pública teve sua origem embrionária através do artigo 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, fato este que se contrapõe à má administração, cujas práticas, de modo exemplificativo, abrangem situações como irregularidades, omissões administrativas, abusos de poder, favoritismos, atrasos injustificados e ausência de informação vindo a receber.¹⁸⁹ Entretanto, a boa administração possui status de direito fundamental, contemplando assim, no âmbito dos órgãos e instituições da União Europeia, posições defensivas por parte dos cidadãos, compreendendo o direito a se manifestar antes de qualquer medida ou decisão desfavorável que lhe traga prejuízos, bem como o direito ao acesso a expedientes e documentos que se encontrem em poder dos órgãos comunitários.¹⁹⁰

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

Portanto, neste segundo capítulo, buscar-se-á fazer uma análise, inicialmente, acerca do Direito fundamental a uma boa Administração Pública, o que também abarca a noção de boa governança aplicada ao ente estatal, com vistas a efetivar uma

¹⁸⁹SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.180.

¹⁹⁰SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.182.

gestão pública saudável, eficiente e responsável, contribuindo para modificação da cultura administrativa do Setor Público brasileiro.

Na sequência, abordar-se-ão as noções e os mecanismos que promovam a eficiência e a governança pública como formas de modificar os padrões administrativos no Brasil. Para esta análise será feita uma revisitação a partir das mudanças de paradigmas implementadas pela Reforma Administrativa Gerencial, na década de 1990, tal como os desafios existentes na atualidade.

Finaliza-se o presente capítulo, fazendo a defesa de uma cidadania mais ativa, por meio da participação popular como forma de Controle Social dos atos do Poder Público, convertendo-se assim em mais uma das ferramentas de possibilidade de modificação da cultura administrativa praticada no Brasil. Nesse ângulo, enfatiza-se a necessidade de se estabelecer mecanismos de democracia participativa para que a sociedade possa contribuir na elaboração, no acompanhamento e na avaliação e execução das ações governamentais. Todavia, ressaltam-se os desafios ainda existentes por parte da sociedade no tocante ao Controle Social da administração.

2.1 – O Direito a uma boa Administração Pública e a boa governança no Setor Público

Cumprе salientar, em primeiro momento, que o Direito a uma boa Administração Pública teve sua noção embrionária através do artigo 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, fato este que trouxe em voga o debate sobre sua configuração, repercussão e positivação no âmbito do direito interno dos países membros do respectivo Bloco Econômico.

Nesse sentido, com a proclamação da Carta, em 7 de dezembro de 2000, “restou assegurado um catálogo de direitos, com caráter de fundamentalidade formal e material, e não apenas meramente declaratória, invocáveis perante os órgãos e instituições da União Europeia”.¹⁹¹

¹⁹¹SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.178.

No entanto, além da previsão do direito a uma boa administração, o Parlamento Europeu aprovou, em 6 de setembro de 2001, o chamado Código de Boa Conduta Administrativa para as instituições e órgãos vinculados à União Europeia. Tal Código trata de cuidar das relações entre os funcionários e os cidadãos, desenvolvendo os princípios da imparcialidade e da equidade, referidos pelo artigo 41 da Carta, trazendo assim os valores qualificados como fundamentais, ou seja, a legitimidade, a não discriminação, a proporcionalidade, a imparcialidade, a independência, a objetividade, o profissionalismo e a justiça.¹⁹²

Para Salomão Ismail Filho, a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, através dos seus itens 1 a 4, expressamente consagra a boa administração como um direito, cujo conteúdo seria o tratamento dos pleitos dirigidos à União de forma equitativa, imparcial, rápida, além do direito de oitiva, do direito de acesso aos documentos e processos públicos, dentre outros.¹⁹³ Quanto a isso, é possível analisar o texto do artigo citado:

Artigo 41º *Direito a uma boa administração*

1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e Órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente:
 - o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente,
 - o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial,
 - a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.
3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.
4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.¹⁹⁴

¹⁹²SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Sequência. n. 82, 2019. p.181.

¹⁹³ISMAIL FILHO, Salomão. ***Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente.*** Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021. p.114.

¹⁹⁴CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA, 2000. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-n%C3%A3o-Inseridos-nas-Delibera%C3%A7%C3%B5es-da-ONU/carta-dos-direitos-fundamentais.html>> Acesso em 01 de fevereiro de 2021.

Mas, na realidade, o que é o direito a uma boa administração? Diante do questionamento e após discorrer sobre a ideia inicial, passar-se-á a analisar os seus conceitos e ainda os padrões que norteiam esse direito fundamental.

Nesta continuidade, é possível elencar que a boa administração, sem dúvidas, é um direito fundamental “que liga o cidadão ao administrador público e cujo conteúdo é a observância por este dos princípios da administração pública” ainda “das tarefas fundamentais do Estado e dos direitos referentes à participação procedimental do particular na gestão pública”.¹⁹⁵ Em uma explicação mais simples, é possível filiar-se ao entendimento doutrinário de que “o direito à boa administração seria simplesmente o direito de ser administrado da melhor maneira possível, não sendo permitido ao Estado administrar mal”.¹⁹⁶

Segundo Juarez Freitas, um dos principais pesquisadores brasileiros, no tocante a esse direito, a definição de direito fundamental à boa Administração Pública nada mais é do que um somatório de direitos subjetivos públicos, como o direito a uma administração transparente, dialógica, imparcial, proba, respeitadora de uma legalidade temperada e com uma atuação eficaz e preventiva. Ainda assim, na visão do autor, também comporia o conteúdo do direito fundamental em destaque, o direito a uma maior participação do administrado nos procedimentos e decisões da administração pública.¹⁹⁷

Dentro desta mesma perspectiva, Clarissa Sampaio Silva elenca duas vertentes para o presente direito fundamental: a primeira representada por objetivos e diretrizes da Administração Pública, e a segunda, na qual é respaldada em posições específicas, como o verdadeiro direito fundamental, atraindo desse modo o regime

¹⁹⁵ISMAIL FILHO, Salomão. ***Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente***. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021. p.114.

¹⁹⁶SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira***. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.182.

¹⁹⁷ISMAIL FILHO, Salomão. ***Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente***. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021. p.114.

que lhe é peculiar e que, na Constituição Portuguesa, no que se refere aos direitos, liberdades e garantias, implica a aplicação direta e a vinculação das entidades públicas e privadas.¹⁹⁸

Para deixar ainda mais claro o entendimento a respeito do direito, a doutrina também acaba enunciando algumas espécies de signos de boa administração, destacando: a garantia da mais absoluta correção e neutralidade na contratação pública, a profissionalização da função pública e o respeito ao seu campo próprio de atuação, a realização de concursos públicos em que se assegure a busca dos candidatos mais qualificados, a expressão da meritocracia, bem como a maior neutralidade possível de atuação, a firme concepção de que “dinheiro público é sagrado”, demandando planejamento para que não sejam feitos gastos desnecessários e, por fim, na incidência de toda uma gama de controles, à disposição no ordenamento jurídico.¹⁹⁹

Ao analisar experiências internacionais, de acordo com a doutrina portuguesa, a ideia de boa administração identificou-se em primeiro momento, com o chamado princípio da eficiência, no sentido de que Administração Pública deve atuar da melhor forma possível, incorporando em suas decisões princípios de gestão e de racionalidade econômico-financeira. Porém, a Constituição da República Portuguesa, de 1976, por sua vez, não consagra expressamente um direito fundamental à boa administração, muito embora diversas previsões sejam formas de sua concretização, como: a) a previsão de consecução pela Administração Pública do interesse público (artigo 266, 7, incisos 1 e 2), o que constitui maneira de assegurar a imparcialidade na sua atuação, tal como consta do artigo 41 da Carta de Direitos Fundamentais; b) o incentivo à desburocratização, à aproximação dos serviços da população e à busca de formas de descentralização e a desconcentração, além da racionalização de meios.²⁰⁰

¹⁹⁸SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.183.

¹⁹⁹SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.184-185.

²⁰⁰SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens***

Já a doutrina espanhola, assim como a portuguesa, também não consagra expressamente o direito fundamental à boa administração, posto que é possível extrair os fundamentos normativos de uma boa administração à luz desta doutrina, tais como: “eficácia, hierarquia, descentralização, desconcentração, coordenação e legalidade administrativa”.²⁰¹ Nesse aspecto, é importante destacar sobre a funcionalidade do direito fundamental à boa administração na ordem constitucional espanhola, a qual tem como base a vinculação entre o interesse geral, a ser buscado pela Administração Pública, e a realização dos direitos fundamentais num Estado social e democrático de Direito, comprometido, por sua vez, com o implemento da melhoria de condições que assegurem a liberdade solidária das pessoas e dos grupos.²⁰²

Por sua vez, a compreensão do direito fundamental a uma boa Administração Pública na ordem constitucional brasileira também não contempla de forma expressa a previsão deste direito. Nada obstante, é possível dizer que “todas as posições asseguradas no artigo 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia encontram-se expressamente previstas na realidade constitucional brasileira”²⁰³, fazendo receber ainda, significativos aportes da legislação infraconstitucional, além de ser possível destacar a compreensão do direito à boa administração como um elemento fundamental da ordem objetiva da coletividade.²⁰⁴

Partindo para uma análise mais criteriosa do texto constitucional, é possível elencar que alguns direitos já positivados e consolidados na Constituição Federal de 1988, os quais são similares ao que está posto no artigo 41 da Carta de Direitos

constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.182-183.

²⁰¹SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.184.

²⁰²SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.184.

²⁰³SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.186.

²⁰⁴SILVA, Clarissa Sampaio. ***O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira.*** Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.186.

Fundamentais da União Europeia, como os do artigo 5º incisos LIV e LV, que asseguram o direito ao contraditório, a ampla defesa, como também o devido processo legal, que corresponde assim ao item 1 do artigo da mencionada carta, asseverando então o direito do cidadão de ser ouvido antes da adoção de qualquer medida pela Administração Pública que lhe seja desfavorável.²⁰⁵

No inciso XXXIII do artigo 5º, a Constituição garante o direito aos cidadãos de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, ou de interesse coletivo, ou geral, sendo ressalvadas aquelas, cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. E, no tocante ao dever de motivação das decisões, é possível afirmar que também possui um fundamento constitucional; em primeiro momento, em decorrência da forma do Estado Democrático de Direito, adotada pelo artigo 1º da Constituição como caracterizadora da República Federativa do Brasil, convertendo-se assim em um dos princípios republicanos, que decorrem de importantes desdobramentos, tais como a necessidade de prestação de contas por parte do agente público, uma vez que precisa demonstrar que agiu não de acordo com sua vontade, mas sim de acordo com a legalidade. Fato este que permite ainda a fiscalização de sua atuação, a qual deve conter abertura para incorporar visões e influências dos cidadãos, dentro, certamente, de um procedimento administrativo.²⁰⁶

Além dos presentes incisos do artigo 5º da Constituição, no artigo 93, o inciso X consolida a necessidade de exigência de motivação nas decisões administrativas dos Tribunais que deve assim “ser compreendido, na realidade, como atinente à função administrativa, independentemente do Poder que esteja a exercê-la, como decorrência do princípio hermenêutico da unidade da Constituição”.²⁰⁷

Contudo, apesar dos inúmeros apontamentos já enunciados e as correspondências entre a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia e a

²⁰⁵SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.187.

²⁰⁶SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.188.

²⁰⁷SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.188.

Constituição Brasileira, quanto ao direito à boa administração sob o aspecto subjetivo, cabe destacar ainda outros elementos como o direito à participação do usuário na Administração Pública, nos termos do §3º do artigo 37 da Constituição Federal, seja por meio das reclamações sobre a prestação de serviços públicos e sua avaliação periódica, seja mediante a representação contra abuso de poder ou seu exercício negligente. Nessa mesma perspectiva, visando a participação e a transparência, entrou em vigor a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, trazendo um importante disciplinamento sobre aspectos como a definição do conteúdo do acesso à informação (artigo 7º); a previsão dos deveres dos órgãos públicos (artigo 8º); o procedimento de acesso à informação (artigo 10); os recursos cabíveis em caso de negativa (artigo 15); as restrições ao acesso à informação, com a definição das situações de imprescindibilidade do sigilo, como referido pela Constituição (artigo 23); a definição dos prazos máximos de restrição (artigo 24), bem como os procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação dos sigilos (artigos 27, 28 e 29); o tratamento das informações pessoais (artigo 31).²⁰⁸

Diante das análises e comparações até aqui postas, não ficam dúvidas sobre o reconhecimento do presente direito na ordem jurídica brasileira, restando aos gestores públicos, a submissão e, aos cidadãos, o dever de fiscalização. No entanto, vencida a etapa doutrinária, passa-se a analisar se este importante direito está sendo cumprido e efetivado pelos gestores públicos no Brasil, partindo, é claro, do trágico panorama acerca da cultura administrativa, já abordada no primeiro capítulo.

Como mencionado anteriormente, não há hesitação de que a atual crise vivenciada pelo Setor Público é uma das consequências da calamitosa cultura de administração impregnada em nosso solo pátrio. Cultura esta que, por sua vez, se traduz em um alinhamento com as práticas de uma administração que possui resquícios patrimonialistas e perdulários. Ainda, como segunda consequência desta sapiência, está a ausência de um planejamento estratégico nas ações estatais. Para tanto, com vistas a superar este panorama, é essencial “o desenvolvimento de uma cultura de gestão pública eficiente e comprometida com o bem-estar do cidadão”²⁰⁹,

²⁰⁸SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.187- 188.

²⁰⁹ISMAIL FILHO, Salomão. *Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente*. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>>

porém, para este tal desenvolvimento, a presente questão não depende apenas “de um conjunto de normas jurídicas constitucionais e legais, mas também do desenvolvimento de uma prática contínua daquilo que seja considerado boa administração”²¹⁰ a partir de um consenso.

Evidentemente, a positivação de normas que promovam a eficiência, o controle, o planejamento, a fiscalização e o monitoramento das políticas públicas, acabam contribuindo para modificação da cultura administrativa, sendo consideradas fundamentais para a introdução desta nova cultura no Setor Público, indo ao encontro dos princípios que norteiam a Administração Pública, bem como da busca pela efetivação do direito fundamental ora em debate. Dentre essas normas, encontra-se a Lei 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, norma esta proveniente ainda do espírito reformista da Reforma Gerencial. Sendo assim, é inegável que se trata de uma incumbência do gestor público ou do decisor público de “atender aos objetivos fundamentais da Constituição por meio de uma administração que concilie os custos orçamentários com os interesses e necessidades do administrado, ou seja, a pessoa humana, razão de ser do Estado”.²¹¹

Por outro lado, quando se fala na introdução de novos mecanismos e institutos que promovam a eficiência, a participação, a descentralização ou desburocratização na Administração Pública, não se pode tratar os presentes institutos como finalidade em si mesmos, mas vinculados a um sentido constitucional de agir, visando o bem-estar e a felicidade do administrado, por meio da construção de uma sociedade efetivamente solidária e do respeito à dignidade humana.²¹²

Acesso em 29 de janeiro de 2021. p.106.

²¹⁰ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente**. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021. p.106.

²¹¹ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente**. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021. p.105-106.

²¹²ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente**. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021. p.109.

Nessa perspectiva, a constitucionalização de institutos de direito administrativo, como os princípios gerais do serviço público e dos servidores públicos, no Estado democrático de Direito, “torna expresso que os administrados não são meros sujeitos passivos na relação com o poder público”²¹³, mas acabam sendo “ verdadeiros titulares do poder político exercido; são eles protagonistas e não meros destinatários do agir do Estado, que não é um fim em si mesmo”.²¹⁴ Para isto, a busca pela efetivação do Direito à uma boa Administração Pública também passa pela análise e efetivação de diversos mecanismos capazes de exercer um Controle Interno, bem como um Controle Externo sobre os atos do gestor. Os referidos mecanismos são amplamente consolidados pela Constituição Federal de 1988 e exercidos pelos órgãos de Controle Interno como a Controladoria-Geral da União (CGU), na esfera federal e de Controle Externo pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Não obstante, é importante salientar que os órgãos e os mecanismos de Controle Interno ainda são um grande desafio para as administrações municipais, sobretudo para os municípios de pequeno e médio porte.

Ao fazer a análise do Controle Interno, além de destacar as iniciativas por parte do gestor público e da criação de órgãos responsáveis pelo controle capazes de invalidar e revogar atos administrativos, homologar concursos, licitações e apuração de condutas que tenham deflagrado a responsabilidade de servidores públicos, quanto a cidadãos em geral, a Administração Pública deve fazer valer as posições jusfundamentais concretizadoras do direito à boa administração, impondo consequências pelo seu não cumprimento²¹⁵, ou seja, impor sanções. Como exemplos a serem destacados está a introdução dos chamados Códigos de Conduta da Alta Administração e os Códigos de Ética Profissional para os servidores públicos efetivos.

²¹³ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente**. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021. p.109.

²¹⁴ISMAIL FILHO, Salomão. **Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente**. Rio de Janeiro: Rev. Direito Adm. v. 277, n. 3, p. 105-137, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77679/74655>> Acesso em 29 de janeiro de 2021. p.109.

²¹⁵SILVA, Clarissa Sampaio. **O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira**. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.192.

Considerando outro aspecto do controle interno, “tem-se que, na elaboração e implementação das políticas públicas o dever da Administração procurar realizar os valores da atuação dentro do Estado de Direito”²¹⁶, fazendo a observância de princípios como a imparcialidade, a moralidade, a transparência, tal qual a avaliação da relação adequada entre custo e benefício com atingimento de metas, condutas que, por sua vez, são aferíveis por meio dos processos de controle internos, de previsão constitucional.

Já, quanto ao Controle Externo da administração e seus respectivos órgãos, é possível destacar o papel dos Tribunais de Contas e do próprio Poder Legislativo, sendo este último o titular do respectivo controle. Concernente ao primeiro órgão, os Tribunais de Contas realizam “o controle da boa Administração em sentido objetivo, verificando tanto a observância da legalidade quanto da legitimidade e economicidades dos gastos públicos”²¹⁷, possuindo assim específicas competências em relação “a atos como controle de admissão de pessoal, concessão de reformas, aposentadorias e pensões”²¹⁸, como também a determinação de providências para sustação de vícios ou mesmo sustação de ato por uso indevido de recursos públicos e em especial o mau uso de verbas públicas. Em outras palavras, é possível dizer que as competências do Tribunal vão além do exame de legalidade, fazendo um juízo de juridicidade. Todavia, dada a estrutura de ingresso dos Ministros do Tribunal de Contas da União (TCU), do mesmo modo, os Conselheiros de Contas dos Tribunais de Contas Estaduais (TCE), em grande parte indicação de políticos, propriamente dito, ou pessoas que tiveram ligação com atividade político-partidária, faz com que o papel dos Tribunais se enfraqueçam.

Por fim, o controle exercido pelo Poder Judiciário é observado quando há a “violação das posições subjetivas decorrentes do direito à boa administração enseja

²¹⁶SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.192.

²¹⁷SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.193.

²¹⁸SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.193.

ao seu titular o acesso à Justiça para garantir a sua observância pela Administração Pública”, com a restauração de todos os danos que tenham sido causados pela sua não observância. Diante disso, existem situações “em que a violação à boa administração, no seu aspecto objetivo, podem ser aferidas pelo Poder Judiciário”²¹⁹ e outras, “cuja apreciação escapa, se não totalmente ao seu raio de controle, de forma ao menos parcial, restringindo-se sobremaneira sua intensidade”.²²⁰

Todavia, para exercer este controle da administração, destaca-se que o Poder Judiciário poderá vir a ser provocado para apreciar a boa administração, havendo assim, na ordem jurídica brasileira, instrumentos como a Ação Popular contemplada no artigo 5º, LXXIII da Constituição Federal, destinada a “[...] anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico cultural”; a Ação Civil Pública, no que conectarem-se os signos da boa administração, acima tratados, com a proteção ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, às ordens econômica e urbanística e ao patrimônio público e social, nos termos do artigo 1º, III, V,VI e VIII da Lei n. 7.347/85, destaca-se ainda a Lei da Improbidade Administrativa, que regulamenta o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal que, além de definir quais condutas omissivas ou comissivas configuram improbidade administrativa, estabelece “[...] as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.”²²¹

Como última ferramenta existente para o controle da administração, destaca-se uma das mais importantes, se não a mais importante, o Controle Social sobre os atos do gestor público. Nesse aspecto, a própria Constituição, consagra em seu artigo 37, § 3º, a possibilidade de participação do cidadão na formação das decisões

²¹⁹SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.193.

²²⁰SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.193.

²²¹SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.194.

administrativas, “o que leva tanto à valorização do iter daquelas, com a devida abertura procedimental para a incorporação das contribuições da sociedade”²²², quanto reforça “o fortalecimento da nova vertente da atuação administrativa, direcionada à busca de consensualidade”.²²³ Tal questão leva à sociedade, a uma forma de “manifestação do princípio democrático devem levar ao fortalecimento de outras instâncias, como o controle social sobre a Administração Pública”.²²⁴

Não restam dúvidas que “o fortalecimento das instâncias de participação da sociedade na formação das decisões administrativas possibilita, por sua vez, que o controle da boa administração, no seu aspecto objetivo”²²⁵, indo além do realizado de forma prévia e incidente sobre aspectos que estão para além da juridicidade e que não podem ser fiscalizados, quer pelo Poder Judiciário, quer pelo Tribunal de Contas. Nessa esteira, por meio das referidas vias, “a construção do mérito administrativo pode ser feita não de forma unitária e unilateral, mas participativa e pluralista, rendendo ensejo à concretização dos valores representativos da boa administração, como legalidade, imparcialidade, transparência, eficiência”.²²⁶ Tais questões, envolvendo a participação e cidadania ativa como mecanismo modificação da cultura administrativa, serão abordadas no último tópico do presente capítulo.

Sendo assim, conclui-se o presente tópico reafirmando que, cabe ao Setor Público buscar a efetivação deste importante direito, executando todas as suas atribuições no mais alto grau possível de excelência, praticando a melhor gestão

²²²SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.195.

²²³SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.195.

²²⁴SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.195.

²²⁵SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.195.

²²⁶SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Seqüência. n. 82, 2019. p.196.

possível que possa realizar com os recursos por ela disponíveis e implementando um novo modelo de governança que possa tornar a gestão mais eficiente, trazendo assim resultados para a sociedade e efetivando os direitos sociais através de políticas públicas de excelência. Nesse sentido, “a boa administração, portanto, não é uma finalidade disponível, que possa ser eventualmente atingida pelo Poder Público”, trata-se de “um dever constitucional de quem quer que se proponha a gerir, de livre e espontânea vontade, interesses públicos”. Para isso, mesmo em contrapartida, a boa administração corresponde a um direito cívico do administrado estando implícito na noção de cidadania.²²⁷

É justamente, após avaliar os preceitos nos quais se enquadram a perspectiva da boa Administração Pública, tais como a atuação eficaz e preventiva, o planejamento, a imparcialidade, a responsabilidade, a profissionalização, os mecanismos de controle e a participação do administrado nos procedimentos e decisões, que tal direito trata-se de um “dever constitucional” a ser atingido e que, ao mesmo tempo, se contrasta com a trágica cultura administrativa em que o país está inserido. Fato este que, diante da dura realidade e das diversas tentativas através dos diferentes mecanismos que tentaram buscar efetivar este importante direito, cabe, a partir de então, à discussão acadêmica apresentar um novo caminho, uma nova possibilidade que busque a efetivação do direito fundamental a uma boa Administração Pública e a conseqüentemente modificação dos padrões administrativos. Nesse sentido, não há como se falar na modificação da cultura administrativa sem o reconhecimento e efetivação do presente direito.

2.2 – Eficiência e Governança Pública como forma de modificar a cultura administrativa no Brasil

Como o observado na discussão suscitada no primeiro capítulo, a respeito da evolução dos padrões de administração até a chegada de um padrão gerencial no Brasil, passar-se-á a analisar de forma mais aprofundada as modificações que a

²²⁷MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.p.117.

Reforma Administrativa Gerencial promoveu no aparelho do Estado, bem como os avanços e as importantes contribuições para implementação de um novo padrão de administração da máquina estatal. E tomando como base esta perspectiva, há de se avaliar a importância da Governança Pública e da Eficiência como formas de modificar os atuais padrões de administração em solo pátrio.

Antes de tudo, cabe ressaltar que, diante da crise financeira vivenciada pelo ente Estatal, em meados da década de 80 e 90, este mesmo ente foi impulsionado a repensar os seus métodos e modelos até então praticados, o que fez buscar novas formas de administrar baseadas na priorização de uma gestão eficiente e que englobe a participação dos diversos agentes sociais, surgindo assim um conceito de uma nova Administração Pública. Reformas estas que na visão de Christopher Pollitt acabou tomando de assalto, “diversos setores públicos, afetando ministérios, autarquias, entes privados que recebem fundos públicos, autoridades locais e outros tipos de entes públicos”²²⁸, ou seja, um movimento de ordem internacional que fez repensar o papel do Estado e os rumos da administração do ente estatal diante da crise.

Já é consolidado na doutrina que a Administração Pública sob o viés burocrático foi adotada em contraposição ao modelo patrimonialista, sendo que esta última possuía uma forte relação com as monarquias absolutistas e o próprio domínio patrimonial era constituído pelo estamento, que apropriava as oportunidades econômicas de desfrute das concessões, dos bens, dos cargos, numa confusão entre o setor público e o setor privado.²²⁹ De outra banda, o modelo de administração burocrática clássica, encontrava-se baseado “nos princípios da administração do exército prussiano”²³⁰, sendo implementado nos principais países europeus, no final do século passado. No entanto, em se tratando da realidade brasileira, tal modelo foi introduzido “em 1936 com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e

²²⁸POLLITT, Christopher et. Al. ***Desempenho ou legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países.*** Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.28.

²²⁹FAORO, Raymundo. ***Os donos do poder: formação do patronado político brasileiro.*** 5.ed. São Paulo: Globo, 2012. p. 823.

²³⁰BRESSER PREREIRA, Luiz Carlos. ***Da administração pública burocrática à gerencial.*** Revista do Serviço Público: ENAP; Ano 47, Volume 121. Número 1, 1996. Disponível em:< <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>> Acesso em: 04 de fevereiro de 2021. p.10.

Luis Simões Lopes²³¹, durante a Era Vargas numa tentativa de buscar industrializar o país.

Com isso, é possível dizer que a Administração Pública burocrática clássica foi adotada pelo fato de ser uma alternativa superior à administração patrimonialista do Estado. Todavia, o pressuposto de eficiência no qual se baseava não se revelou real, pois, a partir do momento em que “o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX”, verificou-se que “a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público”.²³²

Diante desta questão, Luiz Carlos Bresser Pereira, principal arquiteto da Reforma Gerencial brasileira, aduz que:

No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais — a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica — e de papéis econômicos — regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura —, o problema da eficiência tornou-se essencial.²³³

Por conseguinte, é bem verdade que a administração burocrática “mostrou-se lenta, cara, auto referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”. Compete esclarecer aqui que a “burocracia é a instituição administrativa que usa como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção”²³⁴, tendo assim inegavelmente traços distintos de uma administração

²³¹BRESSER PREREIRA, Luiz Carlos. ***Da administração pública burocrática à gerencial***. Revista do Serviço Público: ENAP; Ano 47, Volume 121. Número I, 1996. Disponível em:< <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>> Acesso em: 04 de fevereiro de 2021. p.10.

²³²BRESSER PREREIRA, Luiz Carlos. ***Da administração pública burocrática à gerencial***. Revista do Serviço Público: ENAP; Ano 47, Volume 121. Número I, 1996. Disponível em:< <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>> Acesso em: 04 de fevereiro de 2021. p.10.

²³³BRESSER PREREIRA, Luiz Carlos. ***Da administração pública burocrática à gerencial***. Revista do Serviço Público: ENAP; Ano 47, Volume 121. Número I, 1996. Disponível em:< <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>> Acesso em: 04 de fevereiro de 2021. p.11.

²³⁴BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. ***Estratégia e estrutura para um novo Estado***. Revista do Serviço Público: ENAP Ano 48 Número 1, 1997. Disponível em:

patrimonialista e que contribuiu para uma espécie de organização e moralização do serviço público diante do grave quadro que o patrimonialismo gerava.

Sem dúvidas, se levar em consideração o paradigma de administração passada, o surgimento do modelo burocrático, em meados do século XIX, representou um grande progresso para substituição das formas patrimonialistas de administrar o Estado. No cenário nacional, apesar das diversas tentativas de reformas, nunca houve uma superação efetiva de ambos os modelos.

Para tanto, é necessário enfatizar que, durante o século XX, o Estado passou por significativas transformações, ampliando assim o seu papel social e econômico, tal como na própria “estratégia básica adotada pela administração pública burocrática, o controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos”²³⁵, provando assim ser uma estratégia inadequada. No entanto, a presente estratégia poderia talvez evitar a corrupção e o nepotismo, mas em si era lenta, cara e ineficiente. Em contraposição, deu-se conta de que não basta apenas evitar o nepotismo e a corrupção, mas também a necessidade de emergir um novo tempo que seja capaz de repensar o papel do poder público diante da crise eclodida pelos gastos do Estado Social. Novo tempo este que vem acompanhado de um novo modelo de administração do ente Estatal que inclui, obviamente, a necessidade de dar maior eficiência e qualificação na prestação dos serviços públicos, fazendo com que efetivamente estes serviços sejam eficientes aos cidadãos que necessitam.

A fim de embasar tal questão, afirma-se que:

Após a II Guerra Mundial há uma reafirmação dos valores burocráticos, mas, ao mesmo tempo, a influência da administração de empresas começa a se fazer sentir na Administração Pública. As ideias de descentralização e de flexibilização administrativa ganham espaço em todos os governos. Entretanto, a reforma da administração pública só ganhará força a partir dos anos 70, quando tem início a crise do Estado, que levará à crise também a sua burocracia. Em consequência, nos anos 80, inicia-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial.²³⁶

<file:///C:/Users/JANDER/Downloads/375-Texto%20do%20artigo-1415-1-10-20140224.pdf> Acesso em: 05 de fevereiro de 2021. p.09.

²³⁵BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público: ENAP Ano 48 Número 1, 1997. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/375-Texto%20do%20artigo-1415-1-10-20140224.pdf> Acesso em: 05 de fevereiro de 2021. p.09-10.

²³⁶BRESSER PREREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público: ENAP; Ano 47, Volume 121) Número 1, 1996. Disponível em:<

Diante desta mudança de paradigmas e em meio à crise, surge um novo modelo: a Administração Pública Gerencial. Modelo este que decorre em função de problemas de crescimento, de diferenciação de estruturas e de uma complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, como também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania.²³⁷ Desta nova administração que emergiu, é possível dizer que tomou emprestado do setor privado “os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no Século XX na administração das empresas”²³⁸, sem, entretanto, “perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público”.²³⁹

Ademais, convém ressaltar que, por mais que os padrões da Administração Pública Gerencial se filiem em partes a um modelo proveniente do setor privado, é indiscutível a prevalência no Setor Público dos princípios que regem a administração, tais como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, sendo este último a ser aprofundado mais à frente. Ainda assim, o norte da administração deve ser sempre a busca pelo interesse público através do fortalecimento de uma administração que traga resultados para vida dos cidadãos.

Avaliando o contexto de introdução deste padrão administrativo em solo pátrio, a medida em que a crise fiscal, monetária e inflacionária crescia, a sociedade começou a perceber este avanço, mais especificamente a partir de 1987. É justamente neste período, logo após o fracasso do Plano Cruzado, que a sociedade brasileira se dá conta, ainda que de forma imprecisa, “de que estava vivendo fora do tempo”, e que a

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>> Acesso em: 04 de fevereiro de 2021. p.11.

²³⁷BRESSER PREREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público: ENAP; Ano 47, Volume 121. Número I, 1996. Disponível em:< <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>> Acesso em: 04 de fevereiro de 2021. p.11.

²³⁸BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público: ENAP Ano 48 Número 1, 1997. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/375-Texto%20do%20artigo-1415-1-10-20140224.pdf> Acesso em: 05 de fevereiro de 2021. p.11.

²³⁹BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público: ENAP Ano 48 Número 1, 1997. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/375-Texto%20do%20artigo-1415-1-10-20140224.pdf> Acesso em: 05 de fevereiro de 2021. p.11.

volta ao nacionalismo e ao populismo dos anos 50 era algo inviável.²⁴⁰ Havendo assim, uma necessidade de repensar a estrutura do Estado e recuperar a poupança pública, tornando o setor público eficiente, fiscalmente sustentável e com a capacidade para pensar políticas públicas que necessitavam de efetivação. Políticas públicas estas que vem ao encontro da Constituição de 1988, no que tange aos Direitos Sociais.

Desse modo, após a estabilização econômica do Plano Real, mais especificamente a partir de 1995, com a ascensão do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) e a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, comandada pelo Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, a proposta de reforma do aparelho do Estado começou efetivamente a entrar na pauta política do Brasil. Pauta necessária que promoveu modificações fundamentais no Setor Público, como a introdução da eficiência e de governança na administração da coisa pública.

Para delinear este modelo, aos poucos foram sendo observados contornos desta nova Administração Pública, estando baseada na: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto referida.²⁴¹

Diante desta questão, faz-se necessário enfatizar algumas das características mais elementares que definem uma Administração Pública Gerencial, sendo esta “orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados”, pressupondo “que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real ainda que

²⁴⁰BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público: ENAP Ano 48 Número 1, 1997. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/375-Texto%20do%20artigo-1415-1-10-20140224.pdf> Acesso em: 05 de fevereiro de 2021. p.11.

²⁴¹BRESSER PREREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público: ENAP; Ano 47, Volume 121) Número I, 1996. Disponível em:< <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>> Acesso em: 04 de fevereiro de 2021.p.24.

limitado de confiança”, tais como estratégia, descentralização, incentivo à criatividade e a inovação e instrumentos de controle sobre os órgãos descentralizados.²⁴²

Sob o ponto de vista jurídico, tal reforma culminou em modificações constitucionais e infraconstitucionais importantes, como a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 que incluiu na Constituição regras que são corolário do princípio da eficiência, a introdução da figura do contrato de desempenho no art. 37, § 8º, que permite o acréscimo de autonomia administrativa em função do desempenho de metas específicas, o acréscimo do inciso III ao § 1º do art. 41, que admite a perda do cargo efetivo mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma da lei complementar, assegurada a ampla defesa, bem como a modificação da redação do § 2º do art. 39, determinando que a União, os Estados e o Distrito Federal mantenham escolas de governo para formação e aperfeiçoamento de seu pessoal, sendo a participação nos cursos oferecidos requisito para promoção na carreira.²⁴³ Outrossim, os mencionados cursos são de fundamental importância para o aperfeiçoamento e qualificação dos agentes no exercício da função pública.

Em se tratando da introdução do princípio da eficiência, cabe aqui aprofundar o estudo a respeito deste, pois a eficiência e a Governança Pública são preceitos fundamentais para a busca da modificação da cultura administrativa brasileira.

Leonardo Valles Bento afirma que este princípio se converte em um dos temas mais controversos no Direito Administrativo contemporâneo, questionando assim o papel desempenhado pelo princípio da eficiência no direito brasileiro.²⁴⁴ Todavia, cabe esclarecer que “o princípio da eficiência foi positivado no caput do art. 37 da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998”²⁴⁵ seguindo, desse modo, o passo das legislações estrangeiras e da influência externa que a reforma teve. No entanto, é possível destacar que antes mesmo de ser positivado na Constituição Federal de 1988 como um princípio, “os manuais a mencionavam como

²⁴²BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público: ENAP Ano 48 Número 1, 1997. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/375-Texto%20do%20artigo-1415-1-10-20140224.pdf> Acesso em: 05 de fevereiro de 2021. p.12.

²⁴³NOHARA, Irene. **Direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.96.

²⁴⁴BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003. p.146-147.

²⁴⁵NOHARA, Irene. **Direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.93.

faceta exigida no âmbito do dever funcional”.²⁴⁶ Para isso, antes da promulgação da Emenda nº 19 de 1998, o inciso II do Art. 74 da Constituição Federal de 1988, já previa o seguinte:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: (...) II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.²⁴⁷

Outro importante doutrinador, Hely Lopes Meirelles, define a eficiência como um “dever que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”.²⁴⁸ Em si, “a eficiência impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à consecução dos fins que cabe ao Estado alcançar”.²⁴⁹ Nesta mesma perspectiva, Alexandre de Moraes aponta algumas características do princípio da eficiência como o direcionamento à efetividade do bem comum, a imparcialidade, a neutralidade, a transparência, a participação, a aproximação dos serviços públicos da população, a eficácia, a desburocratização e a busca da qualidade²⁵⁰, características que estão intimamente ligadas ao direito à uma boa administração e se convertendo em uma das possíveis estratégias para modificar a cultura administrativa.

Segundo Ricardo Couto, “o princípio da eficiência dispõe que a atividade administrativa seja exercida com presteza, busca da perfeição e bom rendimento funcional do direito fundamental à uma boa Administração Pública”, direito este, já abordado no primeiro ponto deste capítulo e que novamente se conecta com a discussão sobre eficiência no Setor Público.²⁵¹ Nessa esteira, a eficiência não é apenas um conceito jurídico, mas sim de administração de empresa, representando “a busca dos melhores resultados com os menores custos e a organização racional

²⁴⁶NOHARA, Irene. **Direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.93.

²⁴⁷BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

²⁴⁸MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 98.

²⁴⁹NOHARA, Irene. **Direito administrativo**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.93.

²⁵⁰MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 319.

²⁵¹COUTO, Ricardo. **Curso de Direito Administrativo**. 4.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p.146.

dos meios, recursos humanos, materiais e institucionais, para a prestação de serviço público de qualidade com razoável rapidez”.²⁵²

Para Christopher Pollitt, a eficiência ganha contornos mais significativos, estando intimamente ligada com o aumento da produtividade e do consequente desempenho, ou seja, tendo como objetivo assegurar que os gastos sejam lícitos, adequadamente autorizados, e que os recursos estejam sendo gastos nos propósitos ao qual foram designados.²⁵³ Também se destaca como objetivo primordial “assegurar o melhor resultado para cada centavo gasto e a máxima produtividade por meio da máxima eficiência dos gastos”.²⁵⁴

Rafael Carvalho Rezende Oliveira ensina que para uma administração de resultados, como ainda a concretização destes, tal questão deve ser realizada por meio de um processo político-participativo que tem como base o planejamento, a execução e o controle. Em primeiro plano destaca-se que o planejamento nada mais é do que “planos de ação, orçamento e prioridades, com destaque para participação da população por meio de audiências e consultas públicas”.²⁵⁵ A execução toma por si “medidas concretas para satisfação dos resultados previamente delimitados”²⁵⁶ e, por fim, o controle que está assentando no prisma de que os órgãos controladores “não devem se restringir à legalidade formal na análise da juridicidade da ação administrativa, devendo levar em consideração os demais princípios e o alcance dos resultados esperados”.²⁵⁷

No que diz respeito ao campo da ciência da Administração, a eficiência e a eficácia são duas formas de avaliação do desempenho de uma organização, sendo conceitos com significados distintos. A eficiência “é noção que se refere à adequada medida de utilização dos recursos, ou seja, um administrador eficiente é o que

²⁵²COUTO, Ricardo. **Curso de Direito Administrativo**. 4.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p.146.

²⁵³POLLITT, Christopher et. Al. **Desempenho ou legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países**. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.94.

²⁵⁴POLLITT, Christopher et. Al. **Desempenho ou legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países**. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.94.

²⁵⁵OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8.ed. Rio de Janeiro: Método 2020. p.42.

²⁵⁶OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8.ed. Rio de Janeiro: Método 2020. p.42.

²⁵⁷OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8.ed. Rio de Janeiro: Método 2020. p.42.

consegue um desempenho elevado em relação aos insumos disponíveis”, logo a noção de eficácia “transcende a mera indagação dos meios e avalia mais diretamente os resultados, portanto, neste enfoque é possível que “um administrador seja eficiente sem que necessariamente seja eficaz, ou seja, que não obstante a utilização de métodos e procedimentos adequados, os objetivos visados não sejam alcançados”.

258

De outra banda, é notório que o princípio da eficiência demonstra uma íntima relação entre o Direito e a Economia devendo assim ser utilizado para resolver problemas legais, e, por outro lado, o Direito propriamente dito, acaba por influenciar a Economia. Por esta razão, as normas jurídicas serão eficientes na medida em que forem formuladas e aplicadas levando em consideração as respectivas consequências econômicas, sem deixar de lado as consequências jurídicas.²⁵⁹ É com esse espírito “consequencialista” que nos últimos anos a discussão acerca desta questão tem ganhado corpo no direito administrativo brasileiro, sobretudo com o advento da Lei 13.655/18 e seu artigo 20 que aduz que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.²⁶⁰

Sendo assim, é possível afirmar que o objetivo geral da reforma administrativa promovida na década de 1990, foi justamente acender a passagem de uma administração pública burocrática para a gerencial, bem como o estabelecimento de uma discussão importante acerca da modernização do Setor Público. Tal mudança, entretanto, na visão de Luiz Carlos Bresser Pereira, pai desta reforma, não foi realizada de um dia para o outro, muito menos com a ocorrência na mesma intensidade nos diversos setores que permeiam a gestão pública. Em verdade, “a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática”, não tratando de fazer uma espécie de “tábula rasa” desta, mas sim de

²⁵⁸NOHARA, Irene. *Direito administrativo*. 10 ed. São Paulo: Altas, 2020. p.94-95.

²⁵⁹OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 8.ed. Rio de Janeiro: Método 2020. p.42.

²⁶⁰BRASIL. **Lei 13.655, de 15 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm> Acesso em 21 de janeiro de 2022.

aproveitar suas conquistas e seus aspectos positivos que ela contém.²⁶¹ No entanto, apesar das diversas reformas promovidas na Administração Pública brasileira, nenhuma delas acabou superando o modelo burocrático, muito menos alguns traços de patrimonialismo na gestão da coisa pública.

Ao dar continuidade na temática acerca da eficiência, e trazendo a discussão para atualidade, é notório que com a crescente crise vivenciada pelo Ente Estatal (fruto da trágica cultura administrativa), como também o clamor social pela boa prestação dos serviços públicos, que se somada a noção de “gestão eficiente”, vem renascendo e ganhando corpo entre os gestores e doutrinadores através de diversos mecanismos introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro desde meados de 2016, ano ao qual, a pauta reformista voltou à cena política. Em decorrência, é imprescindível que se avance ainda mais estas discussões no tocante as formas de como melhor administrar a coisa pública e de modificar os padrões administrativos, pois, quem acaba ganhando com tudo isso, é o próprio administrado/cidadão que está no ponta e que, conseqüentemente, anseia pela prestação de serviços públicos com presteza, rapidez, planejamento e participação.

Em meio a todo este saudável e necessário debate a ser suscitado no contexto estatal brasileiro, pode-se dizer que a própria eficiência, introduzida pelo gerencialismo, na década de 1990, consolida em grande parte o direito a uma boa administração, porquanto, como observado, engloba diversos aspectos como a participação, a transparência e a atuação eficaz e preventiva. Em vista disso, introduzir mecanismos que possam tornar a Administração Pública eficiente contribuem e muito para modificar o padrão de administração, logo, tendo como consequência, o desenvolvimento de uma gestão pública eficiente e comprometida com o bem-estar do cidadão. Mecanismos estes que do ponto de vista prático se traduzem na qualificação do Controle Interno através dos órgãos de controladoria e do desenvolvimento de um sistema de controle, planejamento, execução, monitoramento das políticas públicas, códigos de conduta, cursos de qualificação para

²⁶¹BRESSER PREREIRA, Luiz Carlos. ***Da administração pública burocrática à gerencial***. Revista do Serviço Público: ENAP; Ano 47, Volume 121) Número I, 1996. Disponível em:< <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>> Acesso em: 04 de fevereiro de 2021.p.34.

os agentes públicos, mecanismos de participação e interação da comunidade no processo decisório e de fiscalização dos atos públicos, dentre outros.

E coadunando com a presente discussão, destacam-se algumas recentes modificações introduzidas na Constituição Federal através da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, que introduziu o §16 ao artigo 37, suscitando que “os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei ”.²⁶² Sendo assim, cabe concluir que se trata de um importante passo para o avanço da noção acerca da eficiência e eficácia das políticas públicas, pois o próprio texto constitucional passa a respaldar e tornar obrigatório, assim como a função do serviço público, a avaliação das políticas públicas, tendo também uma repercussão direta nas leis orçamentárias e no processo de planejamento público. De outro ponto de vista, é importante salientar que a consolidação de mecanismos como este na seara constitucional, acaba corroborando com a busca pela eficiência no contexto administrativo, bem como a modificação dos padrões culturais.

Já em matéria infraconstitucional, a Lei 13.460/17 estabeleceu normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública e com ela respaldou-se mecanismos que permitem avaliar os serviços públicos de maneira continuada, tal e qual a possibilidade de acompanhamento da prestação e avaliação por parte dos usuários. Com isso, o artigo 23 da presente legislação consolidou a chamada “avaliação continuada dos serviços públicos”, tendo como destinatária a própria administração, estabelecendo requisitos e promovendo a procura pela eficiência. Diante disso, o referido artigo aduz que:

Art. 23. Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos: I - satisfação do usuário com o serviço prestado; II - qualidade do atendimento prestado ao usuário; III - cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços; IV - quantidade de manifestações de usuários; e V - medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço. § 1º A avaliação será realizada por pesquisa de satisfação feita, no mínimo, a cada um ano, ou por qualquer outro meio que garanta significância estatística aos resultados. § 2º O resultado da

²⁶²BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

avaliação deverá ser integralmente publicado no sítio do órgão ou entidade, incluindo o **ranking** das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários na periodicidade a que se refere o § 1º, e servirá de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário.²⁶³

Por outro lado, em decorrência da crise e da necessidade do retorno a uma pauta reformista, outras recentes legislações passaram a reavivar a discussão acerca da eficiência no contexto administrativo brasileiro. Nesse aspecto, destacam-se a Lei 14.129 de 29 de março de 2021 que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, que no rol do artigo 3º elenca alguns princípios, tais como: a desburocratização, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do poder público com a sociedade, mediante serviços digitais, acessíveis inclusive por dispositivos móveis; a transparência na execução dos serviços públicos e o monitoramento da qualidade desses serviços; o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública e o dever do gestor público de prestar contas diretamente à população sobre a gestão dos recursos públicos. E ainda, a mais recente modernização em matéria de licitações e contratações públicas, com a Lei 14.133 de 01 de abril de 2021, que teve no seu rol de princípios (artigo 5º) o reconhecimento da eficiência, da eficácia, da economicidade e do planejamento para aplicação nos procedimentos ao qual a lei dispõe, dentre outras importantes modificações.

Aliada ao aspecto da eficiência, da modernização do serviço público e das discussões sobre a melhor forma de administrar a coisa pública, buscou-se alguns conceitos da administração privada acerca da noção de “governança” e que logo mais foi introduzida no Estado como “Governança Pública”. Como já observado, o conceito de eficiência teve sua origem em conceitos de administração privada, dessa forma, a governança advém da noção de “governança corporativa” do setor privado. Todavia, esta discussão foi impulsionada pela visão administrativa gerencial proveniente do contexto de “nova administração pública” ou em inglês, “*new public management*”.

²⁶³BRASIL. **Lei 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm> Acesso em 28 de janeiro de 2022.

Antonio Cesar Amaru Maximiano e Irene Patrícia Nohara aduzem, a grosso modo, como “o conjunto de mecanismos destinados a assegurar o interesse dos cidadãos usuários de serviços públicos e da sociedade de forma geral”.²⁶⁴ Já o Guia da Política de Governança Pública, desenvolvido pelo Governo Federal, define a governança como a capacidade de estabelecer metas para a sociedade, bem como a capacidade de desenvolver programas que permitam atingir esses objetivos.²⁶⁵ Como valores fundamentais, a governança tem como base a transparência, a equidade, a prestação de contas (accountability) e a responsabilidade, sendo valores que complementam à noção de eficiência e de boa Administração Pública. Ainda, destacam-se que foram utilizadas algumas recomendações da literatura especializada e de organizações internacionais, que são: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que acabaram por sintetizar as melhores práticas de governança a serem adotadas.

Em se tratando da realidade brasileira, é inegável que estas discussões, somadas às da eficiência, tomaram conta da Administração Pública nos últimos anos, convertendo a governança para alguns gestores em um “verdadeiro mantra para designar uma espécie de solução definitiva dos problemas na gestão pública e para o sucesso das políticas governamentais”.²⁶⁶ Contudo, para o alcance deste sucesso nas políticas públicas desenvolvidas, há um longo caminho a ser percorrido no tocante ao planejamento, execução, avaliação e controle, do mesmo modo que o interesse dos gestores em conhecer, se aprofundar e adotar este modelo. O que esbarra, obviamente, na trágica cultura administrativa praticada no Setor Público brasileiro, mas que acredita ser também um importante instrumento para modificar esta realidade.

²⁶⁴MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão pública: abordagem integrada da Administração e do Direito** – 1. ed. – São Paulo: Atlas, 2017.p. 73.

²⁶⁵**Guia da política de governança pública.** Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: < <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>> Acesso em: 30 de julho de 2021. p.13.

²⁶⁶**Guia da política de governança pública.** Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: < <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>> Acesso em: 30 de julho de 2021. p.15.

Considerando a positivação de alguns preceitos em nosso ordenamento jurídico pátrio e como norte da política de governança pública no Brasil, em especial em âmbito federal, é possível elencar o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que institui e define, através do inciso I do artigo 2º, a governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.²⁶⁷ Ainda, o artigo 3º e seus incisos tratam dos princípios da governança pública como a capacidade de resposta, à integridade, à confiabilidade, à melhoria regulatória, à prestação de contas e responsabilidade e à transparência. Já o artigo 4º fixa as diretrizes da governança pública, ao passo que o artigo 5º fixa os mecanismos para o exercício da governança.

Através do mesmo Decreto que instituiu uma política de governança em nível federal, faz-se necessário também compreender as razões que justificaram a instituição de uma política específica para orientar a governança pública, dentre os motivos estão: a necessidade do fortalecimento da confiança da sociedade nas instituições públicas, da busca por maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional e a utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança.²⁶⁸

É com base nesses três pilares que surge o conceito de cooperação ou criação de um ambiente cooperativo entre o Estado, o mercado e a sociedade civil, ou seja, a governança pública está intimamente ligada a existência de uma ação conjunta entre os diversos atores. Para respaldar tal questão, Kettl (2002), argumenta que a governança pública “implica um compartilhamento e responsabilização de diversos atores na busca por satisfazer as necessidades públicas, envolvendo, além do Estado (e governo), o setor empresarial, as organizações sem fins lucrativos e a sociedade”.

²⁶⁷BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm> Acesso em 01 de agosto de 2021.

²⁶⁸**Guia da política de governança pública.** Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: < <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>> Acesso em: 30 de julho de 2021. p.18.

²⁶⁹ Já Roberta Ferrazo Scolforo aduz que “a Governança Pública está associada à dimensão sociopolítica do Estado e às políticas de desenvolvimento sociais que se fundamentam em elementos estruturais”²⁷⁰, como, “de gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público”.²⁷¹ Não obstante, que a própria transparência se converte em um elemento de “governança democrática” que resulta em uma espécie de confiança pública mais acentuada nos trabalhos estatais ²⁷², em meio a um ambiente hostil na atualidade de desconfiança pública.

Dessa forma, o envolvimento de novos atores no processo amplia o debate, na medida em que transmite “a ideia de que as organizações públicas não-estatais ou as organizações da sociedade civil, empresas comerciais, cidadãos individuais e organizações internacionais também participam do processo de tomada de decisões, embora o governo continue sendo o ator central”.²⁷³

De outra banda, observa-se que, com a introdução de uma política de governança no Setor Público, é possível o gestor identificar os interesses e as necessidades do cidadão, bem como propor soluções e promover os resultados esperados que podem impactar positivamente a sociedade. Diferentemente de um contexto em que não há a adoção deste modelo, sendo assim mais difícil a identificação das demandas da comunidade. Ainda, com o viés cooperativo que tal

²⁶⁹ **Apud** ALCÂNTARA, Valderi de Castro; PEREIRA, José Roberto; SILVA, Érica Aline Ferreira. **Gestão Social e Governança Pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais**. Revista de Ciências da Administração. v. 17, Edição Especial, p. 11-29, 2015. p.16-17.

²⁷⁰ SCOLFORO, Roberta Ferrazo. **Lei de acesso à informação e governança pública no município de Lavras: fatores favoráveis e limitantes**. 2013. 144 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2013 Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/1523/1/DISSERTACAO_Lei%20de%20Acesso%20a%20Infor%20ma%20C3%A7%20C3%A3o%20e%20governan%20C3%A7a%20p%20C3%BAblica....pdf> Acesso em 01 de agosto de 2021. p.14.

²⁷¹ SCOLFORO, Roberta Ferrazo. **Lei de acesso à informação e governança pública no município de Lavras: fatores favoráveis e limitantes**. 2013. 144 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2013 Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/1523/1/DISSERTACAO_Lei%20de%20Acesso%20a%20Infor%20ma%20C3%A7%20C3%A3o%20e%20governan%20C3%A7a%20p%20C3%BAblica....pdf> Acesso em 01 de agosto de 2021. p.14.

²⁷² POLLITT, Christopher et. Al. **Desempenho ou legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países**. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p.95

²⁷³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O modelo estrutural de gerência pública**. *Revista de Administração Pública*, [S.l.], v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6638/5222>> Acesso em 01 de agosto de 2021. p.400.

modelo permite, é também possível modificar a cultura administrativa, introduzindo uma maior preocupação por parte dos gestores em formular e planejar programas, apresentar resultados e acompanhar políticas públicas, tal como, pelo lado da sociedade civil em praticar o exercício do Controle Social sobre a gestão pública. Controle social este que será defendido e aprofundado no próximo tópico.

Retornando a temática acerca da reforma do aparelho do Estado, foi notório que, após as reformas promovidas na década de 1990, o Brasil perdeu o ritmo em seguir promovendo reformas fundamentais para modificar e modernizar o serviço público. O que ocasionou, de certa forma, em deixar de lado alguns conceitos importantes que o modelo de administração gerencial trouxe para o Setor Público. Nesse sentido, a ausência e o silêncio de discussão sobre a necessidade de reformas foi absurdamente assustadora, à proporção que o país necessitava destas discussões para criar boas condições econômicas, segurança jurídica e, principalmente, um Estado fiscalmente sustentável com capacidade de investimento e capacidade de trazer bons resultados para o cidadão. Logo, conectando-se também à discussão concernente a eficiência na prestação dos serviços públicos.

Todavia, o retorno destas discussões acerca das reformas à pauta política, deu-se por questões estritamente econômicas e fiscais em decorrência do agravamento da crise econômica, em meados de 2015. Crise então causada pela má gestão da política econômica, pela irresponsabilidade fiscal e pela ausência de planejamento estratégico, reflexos mais uma vez da trágica cultura administrativa impregnada no setor público brasileiro. Situações como estas acabaram também se replicando em governos estaduais e municipais de diferentes signos políticos.

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

Com esse sentimento, que moveu o processo eleitoral de 2016, acabaram surgindo diversos novos gestores com uma visão diferenciada na forma de gerir a

coisa pública, implementando alguns conceitos como a profissionalização da gestão, a introdução de quadros técnicos para comandar áreas importantes, a busca pela eficiência e a avaliação constante nos resultados produzidos pela administração. Nessa esteira, passados alguns anos, destaca-se que na atualidade, com o fito das novas ideias de gerenciamento em alta que tem se desenvolvido pelas mais diversas administrações públicas ao redor do mundo, “vêm-se somar aos imperativos tradicionais de legitimidade calcadas na honestidade, lisura e impessoalidade, novas exigências, em especial a eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos”.²⁷⁴ Experiências estas, que somadas as inovações legais, acabam abarcando a noção de governança pública, eficiência e, acima de tudo, efetivando o direito a uma boa administração.

É a contar deste novo despertar vivenciado nos últimos anos, no que tange ao modo de administrar e gerir a coisa pública, que surge uma grande oportunidade para se modificar os tristes padrões que permeiam a Administração Pública brasileira, podendo assim ser uma ocasião única e, ao mesmo tempo, capaz de virar de uma vez por todas esta página, promovendo a construção de uma Administração Pública responsável, planejada, eficiente, transparente e com participação social. Ou seja, preceitos que refletem na temática discutida anteriormente, e que englobam o debate a respeito dos caminhos para a efetivação do direito fundamental a uma boa Administração Pública. E que para isso, defende-se a retomada dos conceitos reformistas, do fito da eficiência e da governança pública como instrumentos capazes de modificar a cultura administrativa em nosso país. No entanto, como se trata de uma questão cultural, é necessário ter consciência e os pés no chão, pois não será algo fácil e que ocorrerá da noite para o dia, mas sim, há necessidade de haver um ponto de partida, e esse ponto se dará através da construção de um ambiente cooperativo entre os diferentes agentes, sobretudo com a sociedade, alvo do terceiro e último ponto deste capítulo.

²⁷⁴BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003. p.145.

2.3 – O controle social da Administração Pública como forma de modificar a cultura administrativa no Brasil

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

É nesta perspectiva que se consolida em nossa Carta Magna o princípio da cidadania, princípio este que introduz “o cidadão como o supremo protagonista político e jurídico do Estado”.²⁷⁵ Com isso, no sentido ativo, cabe ao cidadão definir a finalidade, o conteúdo, bem como os limites e os instrumentos das ações do Poder Público. Quanto ao sentido passivo, cabe usufruir a condição de beneficiário necessário, direto ou indireto, de todas essas ações. Ainda neste princípio, é preciso ressaltar que há desdobramentos em outros princípios e institutos como, por exemplo, o princípio da participação que será discutido mais adiante.

Entretanto, é possível enfatizar que “nos dias atuais, percebe-se uma grave crise de legitimidade dos governantes e uma insatisfação crescente da população quanto aos modestos mecanismos de democracia representativa”.²⁷⁶ Nesse sentido, o mero direito ao voto não é uma ferramenta suficiente para realização do ideal democrático consolidado em nosso ordenamento jurídico. Para tanto, faz-se

²⁷⁵MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.82.

²⁷⁶AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014**. Belo Horizonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.33, n.3, p.73- 88, 2015. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/72/132>> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.74.

necessário repensar a democracia representativa revisitando alguns conceitos históricos com vistas a “incluir no debate democrático o maior número possível de pessoas”.²⁷⁷

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

Em se tratando da Constituição Federal de 1988, portanto, anterior a reforma gerencial iniciada na década de 1990, os mecanismos de participação social acabaram sendo respaldados pelo constituinte como um fundamento do Estado Democrático de Direito. Nesse aspecto, é possível listar os mecanismos de participação dispostos na Constituição Federal em relação ao planejamento e execução das ações do governo que possibilitam a participação popular. Para isso, é possível elencar que, “dentre as muitas novas incorporações conceituais oriundas do aspecto democrático do Estado”²⁷⁸, sendo estas introduzidas pela Constituição de 1988, está nos mecanismos de cidadania ativa que possibilitam a participação popular dentro do chamado Sistema de Controle da Administração Pública (SCAP) que engloba o Controle Interno, Externo e Social.

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

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

²⁷⁷AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014**. Belo Horizonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.33, n.3, p.73- 88, 2015. Disponível em: < <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/72/132>> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.74.

²⁷⁸SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. **As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.02.

legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.²⁷⁹

Nesse sentido, observando o referido dispositivo constitucional, assegura-se a “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato”²⁸⁰ a legitimidade para, “na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o controle externo da Administração”.²⁸¹ É válido destacar que, “a partir de 1988 resta inaugurado um tempo novo, no qual o cidadão é inserido no SCAP, como ator, agente capaz de direitos e obrigações”.²⁸² Ainda assim, nesse aspecto, em decorrência do estabelecimento destes mecanismos, é possível falar, também, na introdução, ainda que em caráter formal, “da *accountability* no país, pelo estabelecimento do caráter de responsabilização nos dois lados da relação Estado/Sociedade, assim como pela ambiência democrática instituída pela Carta de 1988”.²⁸³

Foi a contar da Constituição de 1988 que se introduziu o chamado Princípio da participação. Princípio este que advém pelo fato do cidadão ser gregário por natureza, tendendo assim a integrar-se no grupo em que convive. Para tanto, se enfatiza que no transcorrer do processo histórico-cultural de pluralização do convívio, essa “integração interativa passa a envolver cada vez um maior número de grupos, ou círculos convivenciais, que se vão formando em diversos setores e de locais de

²⁷⁹BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

²⁸⁰BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

²⁸¹SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. **As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.02.

²⁸²SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. **As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.02.

²⁸³SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. **As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.02.

atividade”²⁸⁴ tais como “os da moradia, da caça, da agricultura, do pastoreio, das manifestações religiosas, que se vão desdobrando no trabalho, na prática de esportes, na atuação política, no clube, no bairro, na rua etc.”²⁸⁵

Dentro desta perspectiva, “é algo normal que cada indivíduo se sinta estimulado a participar de decisões coletivas a serem tomadas nesses vários círculos de convivência e, dentre eles, nos que dizem respeito a seus interesses políticos”²⁸⁶ mais especificamente, os que contemplam os interesses administrativos, pelo fato de serem os que tocam mais perto o dia a dia das pessoas, o que se faz apresentar como um fato decisivo para o desenvolvimento saudável de uma consciência de cidadania e de responsabilidade pela coisa comum.²⁸⁷

Diante disso, o princípio da participação está fortemente ligado à uma “expansão da consciência social e ao natural anseio das pessoas em sociedade de influir de algum modo nas decisões de poder que repercutam sobre seus respectivos interesses”.²⁸⁸ Convém dizer que é justamente nessa linha que as democracias estão produzindo transformações, passando de um modelo de simples democracias representativas em modelos politicamente mais complexos, sendo os de democracias participativas, possibilitando aos cidadãos, não apenas escolher quem os governará, mas como querem ser governados.²⁸⁹ Concepção esta que, sem dúvida, faz o cidadão exercer a fiscalização dos atos dos gestores públicos, modificando em partes a trágica cultura de administração e fortalecendo a busca de efetivação do direito fundamental a uma boa Administração Pública, discutida no início deste capítulo.

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

²⁸⁴MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.84.

²⁸⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.84.

²⁸⁶MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.84.

²⁸⁷MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.84.

²⁸⁸MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.84.

²⁸⁹MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.84.

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

Para isso, a participação política é uma “expressão da consciência social e cidadã, ao lado da representação política, que naquela se contém como modalidade específica”²⁹⁰, soma-se a “um princípio instrumental, voltado à realização plena da democracia, daí sua menção reiterada em vários dispositivos constitucionais, a começar pelo, já mencionado, art. 1.º, parágrafo único, que encerra expressa previsão do exercício direto da democracia”.²⁹¹

Com a promulgação da Constituição de 1988, bem como a introdução dos princípios da cidadania e da participação no ordenamento jurídico brasileiro, foi possível observar ao mesmo tempo que o artigo 74 da Constituição Federal consolidou três espécies de mecanismos de controle público estatal: o interno, o externo e o social. O controle interno está amparado e exercido “por todos os órgãos sobre as suas respectivas administrações, com o objetivo de assegurar a observância do direito e a satisfação das necessidades coletivas e dos interesses individuais”.²⁹² Órgãos estes de controladoria como a Controladoria-Geral da União (CGU) no âmbito da administração federal. No tocante ao controle externo, tal controle “é realizado por órgão diverso, não pertencente à estrutura do responsável pelo ato controlado”²⁹³,

²⁹⁰MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.84.

²⁹¹MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.84.

²⁹²SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, v.33 n.94, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/767-Texto%20do%20artigo-1515-1-10-20151014.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.14.

²⁹³SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, v.33 n.94, 2002. Disponível em:

como exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).

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

294

No que tange ao controle público externo estatal, destaca-se o jurisdicional o qual é exercido pelo Poder Judiciário, sob o fundamento do artigo 5º inciso XXXV da Constituição Federal. O parlamentar e político, subdividindo-se em parlamentar direto com fundamento no artigo 49 inciso X da Constituição, em que atribui ao Congresso Nacional a competência de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”.²⁹⁵ E o controle parlamentar indireto, posto no artigo 70 da Constituição e sendo efetivando com auxílio do Tribunal de Contas. O controle exercido pelos Tribunais de Contas ampara-se em um controle contábil, financeiro, orçamentário patrimonial e operacional da administração pública”.²⁹⁶

No entanto, diante dessas formas de controle, surge o chamado controle público não estatal que está respaldado pelos princípios da participação e cidadania e exercido pela sociedade civil organizada ou pelo próprio cidadão “quando este age individualmente por meio de instrumentos jurídicos colocados à sua disposição, tais

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

²⁹⁴SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, v.33 n.94, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/767-Texto%20do%20artigo-1515-1-10-20151014.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.15.

²⁹⁵BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

²⁹⁶SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, v.33 n.94, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/767-Texto%20do%20artigo-1515-1-10-20151014.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.18.

como as denúncias ou representações à Corte de Contas”.²⁹⁷ Esta espécie de controle social, trata-se de um “mecanismo de manifestação de cidadania ativa”²⁹⁸, sendo exercido “por meio de participação popular soerguendo-se como forma de expressão da democracia direta, pois se trata de participação direta do cidadão”.²⁹⁹

Sendo assim, este controle exercido pela sociedade pode se manifestar por iniciativas individuais do cidadão, bem como pela participação em audiências públicas e por meio órgãos colegiados, como os conselhos gestores de políticas públicas criados para fiscalização e acompanhamento de transferências financeiras da União para os Estados e Municípios.³⁰⁰

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

A própria Constituição cuida de assegurar os laços de conexão entre os diferentes tipos de controle, de forma a favorecer a transparência das ações e robustecer o sistema de fiscalização das ações ocorridas dentro da AP. Assim, o controle interno deve contribuir para o desempenho do controle externo e, se aquele toma conhecimento de fato irregular, deve dele dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária. Além desse fortalecimento no desenho institucional do sistema, criando permanentes canais de acesso entre os diferentes tipos de controle, têm-se também expandido e diversificado as formas de fiscalização, posto que o controle formal, que atendia ao Estado Liberal, mostrou-se insuficiente para atender aos reclames característicos do Estado Democrático de Direito, que exige fiscalização além das considerações de legalidade, na qual se investigam as justificativas do ato, a legitimidade das escolhas, a responsabilidade fiscal no trato do erário e a transparência das ações. Nessa esteira, passa-se não apenas a planejar as ações e políticas públicas, mas também a avaliá-las, examinando sua adequação aos instrumentos de planejamento e analisando seus resultados. E mais, incluindo a participação

²⁹⁷SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, v.33 n.94, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/767-Texto%20do%20artigo-1515-1-10-20151014.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.18.

²⁹⁸SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, v.33 n.94, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/767-Texto%20do%20artigo-1515-1-10-20151014.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.18.

²⁹⁹SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, v.33 n.94, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/767-Texto%20do%20artigo-1515-1-10-20151014.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.18.

³⁰⁰SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Brasília: Tribunal de Contas da União, v.33 n.94, 2002. Disponível em: <file:///C:/Users/JANDER/Downloads/767-Texto%20do%20artigo-1515-1-10-20151014.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.18.

social nos momentos de planejamento e controle, garantindo, na prática, a realização do aspecto democrático do Estado brasileiro.³⁰¹

Há ainda outros mecanismos de participação positivados, como na formulação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, na elaboração do Plano Plurianual, e no Plano Diretor de uma cidade, tal e qual os de fiscalização como os portais da transparência.

A Lei Complementar nº 101, também chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, busca o fortalecimento do planejamento das ações estatais com o incentivo à participação popular em atos que envolvem a prestação de contas e a utilização dos recursos públicos. Diante disso, a presente legislação ampliou a transparência dos atos públicos, exigindo assim a divulgação dos resultados e da execução das políticas públicas com uma linguagem simples. Nessa esteira, a LRF estabeleceu o Relatório Resumido da Execução Orçamentária a ser elaborado pelos três poderes e o Ministério Público, devendo ser publicado até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, contemplando então o balanço orçamentário, os comprovantes e as informações de execução e os resultados alcançados. Já o Relatório de Gestão, estabelecido pelo artigo 54, institui a necessidade de, ao final de cada quadrimestre, realizar um quadro comparativo com os limites estabelecidos pela lei em relação a despesas de pessoal com a indicação de medidas corretivas.

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

Ainda, no que se refere às ferramentas de controle social e a inclusão delas dentro do Sistema de Controle e dos canais de comunicação com os controles interno e externo, “cabe a assertiva de que as ouvidorias públicas, os canais para recebimento

³⁰¹SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. **As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira**. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.04.

de consultas, representações e denúncias e as audiências públicas são os instrumentos mais relevantes para sua efetivação”.³⁰²

De outra banda, o fato de haver tido a chamada transição do modelo burocrático para o gerencial, no qual se constatam a delegação de poder e a flexibilização de regras em nome da busca por maior eficiência no alcance de resultados, nessa esteira, “perde-se, naturalmente, controle no fluxo das ações”.³⁰³ Todavia, “é preciso recuperar parte do controle processual ou procedimental perdido face às ações típicas do modelo gerencial”.³⁰⁴ E como alternativa que surge para lidar com tal questão é justamente o recurso do controle social, verificando-se, por exemplo, nos contratos de gestão e termos de parcerias nas Organizações Sociais (OSs) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) em que se prevê a “participações institucionalizadas de representantes da sociedade em conselhos gestores de políticas públicas, especialmente no campo das políticas sociais”.³⁰⁵

O presente controle social exercido pela sociedade, bem como aliado à questão da responsabilização pessoal do gestor e das avaliações de cumprimento de metas e dos resultados alcançados “parece ter por fim, além da busca pela eficiência, a compensação dos controles formais perdidos, mais especificamente, o controle baseado na observância das regras instituídas”.³⁰⁶

³⁰²SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. ***As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira***. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.05.

³⁰³SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. ***As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira***. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.04.

³⁰⁴SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. ***As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira***. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.04.

³⁰⁵SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. ***As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira***. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.04.

³⁰⁶SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. ***As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira***. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.04.

É por essa via que a democracia tradicionalmente praticada, como exclusivamente representativa, tem chegado a um patamar de crise, mostrando-se insuficiente nos mais diversos patamares e entes federados como instrumento de legitimação de condutas públicas. O que, por outro lado, estimula cada vez mais o exercício de outras formas de participação política que se ampliam e confluem no conceito de democracia participativa.³⁰⁷

Nesta sequência, “a adoção de perspectivas participativas e deliberativas não significa o abandono completo da democracia representativa”³⁰⁸, muito pelo contrário, “o próprio conceito de dimensão passa a ideia de que é possível a coexistência em um mesmo espaço de várias correntes”.³⁰⁹ Para tanto, “não se trata da superação de uma dimensão por outra, mas sim a complementariedade, expansão e fortalecimento do ideal democrático maior”.³¹⁰ Tanto as dimensões participativas e deliberativas surgem para buscar remediar a crise e robustecer a democracia.

É justamente nesse contexto de introdução de dimensões representativas, deliberativas e participativas que acabaram surgindo novas ferramentas capazes de “aproximar os cidadãos das instituições públicas estatais de controle externo, possibilitando um acompanhamento efetivo das políticas públicas”³¹¹ assim como “da

³⁰⁷MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.84.

³⁰⁸AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014**. Belo Horizonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.33, n.3, p.73- 88, 2015. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/72/132>> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.75.

³⁰⁹AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014**. Belo Horizonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.33, n.3, p.73- 88, 2015. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/72/132>> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.75.

³¹⁰AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014**. Belo Horizonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.33, n.3, p.73- 88, 2015. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/72/132>> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.75.

³¹¹AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014**. Belo Horizonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.33, n.3, p.73- 88, 2015. Disponível em: <

legalidade da rotina administrativa e da utilização dos recursos orçamentários e financeiros do Estado (em todas as suas esferas federativas)”.³¹²

Nessa esteira, é necessário ampliar a visão sobre o conceito de democracia para além da mera representação, sendo essencial incluir na perspectiva contemporânea, “a dimensão deliberativa e, principalmente, a participativa, a fim de que o ideal democrático possa ser realizado de forma efetiva”.³¹³ Com isso, faz-se necessária a construção de uma administração cada vez mais orientada para o cidadão, incorporando a preocupação com a qualidade do serviço, “acrescentando, porém, a dimensão ativa da cidadania”.³¹⁴ Nesse aspecto, isso significa, em primeiro plano, “que os interesses levados em conta pela administração pública não se restringem aos dos usuários de um serviço público específico, mas compreendem os de toda a comunidade”.³¹⁵ Já, em segundo plano, “a cidadania considerada nessa perspectiva transcende a dimensão passiva da titularidade de direitos, abrindo-se para a participação e a partilha de poder e de responsabilidade entre a administração pública e o público”.³¹⁶

É a partir de uma cidadania ativa e do fortalecimento de mecanismos de participação popular, que “o locus do controle passa a ser arena de possível defesa

<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/72/132>> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.75.

³¹²AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014**. Belo Horizonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.33, n.3, p.73- 88, 2015. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/72/132>> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.75.

³¹³AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. **Participação popular e controle externo: análise quantitativa das denúncias formuladas e apreciadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no período de 2009 a 2014**. Belo Horizonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. V.33, n.3, p.73- 88, 2015. Disponível em: <<https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/72/132>> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.74.

³¹⁴BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003. p.94

³¹⁵BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003. p.94.

³¹⁶BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003. p.94.

de interesse público pelo próprio cidadão”.³¹⁷ Nesse ponto, ao situar junto os controles internos e externos, desenha-se “um novo arranjo institucional instrumentaliza a formação de parceria entre a sociedade e a Administração e a sociedade e o Estado”³¹⁸, fato este que propicia a participação popular na condução da conformação da ação pública.

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

Face às constantes evoluções e à consolidação de um amplo sistema de participação social com audiências públicas, conselhos gestores, transparência, dentre outros mecanismos, ainda há no Brasil um grande desafio a ser enfrentado no que tange à existência de uma democracia de baixa intensidade que tem consequência uma baixa participação efetiva da sociedade neste chamado controle social da administração. Por outra via, a Administração Pública, nos últimos anos, logrou êxito com um amplo processo de criação de mecanismos digitais que possibilitam um maior contato e aproximação com a sociedade. Todavia, em grande parte, cabe à sociedade exercer este despertar cidadão como forma de fiscalizar os atos praticados pelos gestores e, conseqüentemente, modificar a cultura administrativa existente.

Despertar cidadão este que, sem dúvida, perpassará gerações, mas que na atualidade já possui mecanismos embrionários como o exemplo das chamadas Cidades Educadoras. Nesse sentido, com vistas a propiciar este despertar do

³¹⁷SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. ***As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira***. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.05.

³¹⁸SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. ***As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira***. Rio de Janeiro: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Disponível em: < http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/58/APB1827.pdf> Acesso em 07 de fevereiro de 2021. p.05.

exercício da cidadania, criou-se as Cidades Educadoras ligada à Associação Internacional das Cidades Educadoras (AICE).

Em um breve histórico, o presente movimento teve início no ano de 1990 com I Congresso Internacional de Cidades Educadoras, realizado na cidade de Barcelona, na Espanha, com um grupo de cidades representadas por seus governos locais, pactuando o objetivo em comum de trabalharem juntas em projetos e atividades para melhorar a qualidade de vida dos habitantes, a partir da sua participação ativa na utilização e evolução da própria cidade e de acordo com a carta aprovada das Cidades Educadoras. Dentre os princípios, destacam-se o trabalho no espaço comunitário, o trabalho da cidade, como grande espaço educador, a valorização do aprendizado vivencial, a priorização da formação de valores e o aprender na cidade, com a cidade e com as pessoas.

Ainda no presente programa, destaca-se, como um dos princípios norteadores, o fato de que a cidade educadora deverá oferecer a todos os seus habitantes uma formação sobre os valores e as práticas da cidadania democrática como o respeito, a tolerância, a participação, a responsabilidade e o interesse pela coisa pública, seus programas, seus bens e serviços. Em se tratando de experiência em solo pátrio, tal programa conta com a adesão de diversos municípios que vêm se destacando no desenvolvimento de iniciativas importantes para fomentar o exercício da cidadania através da educação.

Para tanto, conclui-se que, a partir da temática abordada, há ainda uma necessidade de compreensão e de maior interação do cidadão com o Poder Público, carecendo assim de avançar no quesito aproximação e cooperação entre os diferentes agentes. Todavia, apesar dos avanços dos últimos anos, tanto no campo da governança pública quanto no aprofundamento de diversos mecanismos de controle social, que contemplam a participação popular e a fiscalização dos atos e decisões públicas, ainda há muito a evoluir em matéria de consciência política e cidadã por parte da sociedade que, nos dias atuais, precisa de um maior entendimento sobre a noção de cidadania, procurando compreender e participar do processo, sobretudo em âmbito municipal, sendo este o ente mais próximo do cidadão.

Dessa forma, diante do exposto, é imprescindível dizer que a modificação da cultura administrativa no Brasil passa também, indiscutivelmente, neste despertar de

cidadania com o consequente exercício do controle social sobre a Administração Pública. Do mesmo modo, somado ao conceito de governança pública, abordado no segundo tópico deste capítulo, é possível dizer que tal modelo pode contribuir para o desenvolvimento de uma gestão social ao indicar práticas e conhecimentos de coordenação de ações entre Estado, o mercado e a sociedade civil³¹⁹, ou seja, o desenvolvimento de um ambiente cooperativo. No entanto, simultaneamente, é necessário ter prudência quanto aos contornos da participação popular, pois não se pode cair na máxima de quanto maior participação, maior a eficácia na administração. Para tal, há também a necessidade da contribuição e total disposição por parte dos gestores públicos na introdução de mecanismos internos e efetivos que possam estabelecer uma lógica de plena busca pela eficiência nos serviços públicos e de diálogo com a sociedade, procurando resolver os problemas da comunidade.

Capítulo III – Modificando a cultura administrativa na prática: uma análise acerca das experiências municipais do Programa Cidades Sustentáveis e do Plano de Metas

Como já suscitado nos capítulos anteriores, a Administração Pública brasileira ainda possui resquícios de um viés de administração patrimonialista, com práticas adotadas por grande parte dos gestores que tomam como base a descontinuidade administrativa, a irresponsabilidade fiscal (que aniquila a possibilidade de se avançar em áreas fundamentais), bem como a ausência de planejamento e projeção das ações estatais. Fatores estes que levaram o Setor Público a estar imerso em uma grave crise, e a sociedade a não obter respostas diante das suas crescentes demandas.

Para isso, não restam dúvidas que para consolidação do direito fundamental a uma boa Administração Pública e a consequente modificação da cultura administrativa no Brasil, a solução passa por uma mudança no comportamento por parte dos gestores públicos no que diz respeito às práticas de administração adotadas, tendo como ênfase a Governança Pública, a Eficiência e a efetivação de mecanismos de Controle Interno e Social. Nessa esteira, é necessário que o gestor leve sempre em

³¹⁹ALCÂNTARA, Valderí de Castro; PEREIRA, José Roberto; SILVA, Érica Aline Ferreira. **Gestão Social e Governança Pública: aproximações e (de) limitações teórico-conceituais**. Revista de Ciências da Administração. v. 17, Edição Especial, p. 11-29, 2015. p.20-21.

consideração o interesse público, justamente um dos princípios basilares que norteiam a Administração Pública brasileira, assim como os demais princípios positivados no artigo 37, caput da Constituição Federal de 1988.

Não obstante, para permitir esta modificação, também se faz necessário partir da própria sociedade a procura constante por maior participação nos processos decisórios através do aprimoramento dos mecanismos de transparência e participação popular por parte da administração, tal qual na fiscalização dos atos praticados pelos gestores. Fatores que agregam a possibilidade de consolidar um Controle Social sobre a Administração Pública, conforme o abordado no capítulo anterior.

Em meio ao turbulento cenário de crise que tem vivenciado a Administração Pública no Brasil, é possível observar que paulatinamente os temas envolvendo a “Governança Pública”, crescem e são debatidos pelos gestores e, com isso, vem a consequente preocupação em entregar serviços públicos com cada vez mais eficiência e elaboração de políticas públicas efetivas, que de fato impactem positivamente na vida dos cidadãos.

Diante disso, cabe, a partir de então, prestigiar as boas práticas de administração, bem como as iniciativas concretas que visam modificar o panorama existente para assim efetivar o direito a uma boa Administração. Dentro desta perspectiva, cita-se em nível municipal o chamado “Programa Cidades Sustentáveis”, vinculado à Agenda 2030, com o objetivo de dar sustentabilidade urbana e incorporar dimensões sociais, ambientais, econômicas, políticas e em especial culturais no planejamento municipal. Neste seguimento, além do programa em si, centralizar-se-á a análise a partir do Programa ou Plano de Metas, importante instrumento de planejamento que, ao lado do já consolidado sistema previsto na Constituição Federal, contribui para a modificação cultural na qual o presente trabalho se detém.

Para isso, neste terceiro e último capítulo, buscar-se-á remontar de forma breve as características municipalistas brasileiras e os problemas de natureza local, como também fazer uma análise acerca das experiências e dos padrões de boa governança adotados sob a perspectiva do Programa Cidades Sustentáveis e do Plano de Metas em âmbito municipal. Experiência estas adotadas em diferentes municípios que contribuíram para modificar a cultura administrativa.

3.1 – O Municipalismo brasileiro e o Programa Cidades Sustentáveis

Em meio à crise, corrupção, descontinuidade administrativa e os diversos problemas existentes no atual panorama administrativo brasileiro, surge a necessidade, através da academia, de discutir, construir e propor soluções que possam apontar para um caminho distinto do trilhado até o momento. Um caminho saudável, cuja responsabilidade administrativa e fiscal, assim como o planejamento, a eficiência e a participação popular sejam as pautas centrais de qualquer gestor que esteja administrando a coisa pública.

Todavia, ao tomarmos como base a evolução histórica do Estado brasileiro, “a gestão pública nunca alcançou posição de prestígio e reconhecimento”³²⁰, pelo contrário, por muito tempo sempre foi considerado uma espécie de “patinho feio” dos governos, “sem recursos, sem visibilidade e sobretudo à mercê de constante loteamento político”.³²¹

No entanto, diante deste crítico cenário, não se pode negar que nos últimos anos houve um despertar acerca da importância da temática envolvendo a necessidade de uma boa gestão no Setor Público, para que conseqüentemente se obtenha a entrega de serviços e políticas públicas à altura das demandas da sociedade. Mas, apesar do início desta pequena consciência, ainda há muito para se evoluir em matéria de cultura administrativa no Brasil, pois as tentativas de inovação na Administração Pública, ao longo dos anos, certamente significaram uma busca pela eficiência e pela qualidade na prestação dos serviços públicos.³²² Inovações que certamente contribuíram e lograram conquistas importantes “que permitiram a melhora significativa do bem-estar da população”³²³, entre as quais, a reforma

³²⁰ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Administração e Planejamento. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.p.209-210.

³²¹ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Administração e Planejamento. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.p.209-210.

³²²GUIMARÃES, Tomas de Aquino. **A nova administração pública e a abordagem da competência**. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284/4875>> Acesso em 01 de março de 2021. p.127.

³²³TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. **Governança pública: uma revisão conceitual**. Rev. Serv. Público Brasília 70 (4) 519-550, 2019. Disponível em: <

monetária na década de 1990 e no ano 2000 com o lançamento do alicerce para uma reforma que buscasse a responsabilidade na gestão fiscal. Avanços estes que permitiram o combate à escalada inflacionária, bem como a modernização do Setor Público.

Nesta mesma linha, Antonio Augusto Junho Anastasia argumenta que:

Nesse período, até 1994, o País vivia sob o terrível processo inflacionário, que não só corroía o valor da moeda, mas também sepultava qual-quer tentativa de planejamento. Com a moeda perdendo o valor na velocidade da luz, tornava-se impossível fazer planejamento, pois o principal instrumento dessa função – o orçamento – era uma peça de ficção, sem qualquer valor. Ademais, o processo inflacionário, além de prejudicar gravemente nossa economia e atingir duramente os mais pobres, pasmem, tornou os governos lenientes e relapsos, pois a simples aplicação dos recursos públicos em fundos financeiros gerava novas receitas, o que, então, facilitava o cotidiano governamental.³²⁴

Também é possível afirmar que os governantes da época não tinham, ainda, “o bom costume de governar com base em planos e projetos, preferindo administrar a seu talante, sem os constrangimentos de peças orçamentárias rígidas e controladoras”.³²⁵ Neste mesmo momento, surgiu uma oportunidade de realizar um esforço em favor do aprimoramento da gestão pública no Brasil, já que com uma moeda estável o planejamento pode ser retomado no contexto estatal.³²⁶

Contudo, como observado no capítulo anterior, foi a partir da Reforma Gerencial e do início do século XXI, que se notou “um imenso esforço de aprimoramento da gestão, com o objetivo claro de oferecer as condições adequadas para o bom funcionamento dos governos”.³²⁷ Diante desta questão, pela primeira vez na história administrativa brasileira, o tema envolvendo a gestão pública “ingressa na agenda

<file:///C:/Users/JANDER/Downloads/3089-Texto%20do%20Artigo-12787-1-10-20191227.pdf>> Acesso em 01 de março de 2021. p.521.

³²⁴ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Administração e Planejamento. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.p.211.

³²⁵ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Administração e Planejamento. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.p.211.

³²⁶ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Administração e Planejamento. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.p.211.

³²⁷ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Administração e Planejamento. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.p.211.

nacional, sendo debatido por empresários, mídia e atores políticos relevantes”³²⁸ e até mesmo sendo tema em campanhas eleitorais.

Ainda assim, mesmo com a atual conjuntura que o Ente estatal está envolto, “a administração pública tem sido convocada a repensar a sua gestão de modo a reavaliar os seus processos e resultados”.³²⁹ Tudo isso estando pautada sob uma perspectiva de uma nova gestão pública que tem como base “uma gestão por resultados, buscando desenvolver melhores desempenhos, eficiência no emprego dos recursos públicos e incremento na *accountability* governamental”.³³⁰ E dentro desta nova perspectiva, surge também a noção de Governança Pública, como abordado no capítulo anterior.

Ainda sobre a temática a respeito da necessidade de repensar a gestão, Antonio Anastasia engloba algumas questões a serem pensadas e que no atual momento se traduzem na dificuldade de “introduzir os novos institutos no cotidiano da administração pública brasileira, em seus três níveis”³³¹ e sobretudo no de “modificar o comportamento cultural de nossa sociedade, ainda muito refém de padrões patrimonialistas de ação governamental”³³², bem como dos demais padrões administrativos praticados.

Como ressaltado anteriormente, apesar dos avanços, o cenário político e econômico nacional vem sendo marcado por recorrentes desajustes fiscais, econômicos, sociais e políticos, fruto de uma cultura administrativa enraizada no contexto estatal que acaba não privilegiando o interesse público e remetendo-se a um contexto de administração com moldes patrimonialistas. Nessa esteira, é necessário

³²⁸ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Administração e Planejamento. In: MENDES, Gilmar Ferreira. ***Gestão Pública e Direito Municipal***. São Paulo: Saraiva, 2016.p.211.

³²⁹TEIXEIRA, Alex Fabiane; GOMES, Ricardo Corrêa. ***Governança pública: uma revisão conceitual***. Rev. Serv. Público Brasília 70 (4) 519-550, 2019. Disponível em: <<file:///C:/Users/JANDER/Downloads/3089-Texto%20do%20Artigo-12787-1-10-20191227.pdf>> Acesso em 01 de março de 2021. p.522.

³³⁰Escola Nacional de Administração Pública (Enap); ABRUCIO, F. L. ***Disciplina 3.1: debate contemporâneo da gestão pública***. 2011. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1021>>. Acesso em: 07 de março de 2021.

³³¹ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Administração e Planejamento. In: MENDES, Gilmar Ferreira. ***Gestão Pública e Direito Municipal***. São Paulo: Saraiva, 2016.p.212.

³³²ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Administração e Planejamento. In: MENDES, Gilmar Ferreira. ***Gestão Pública e Direito Municipal***. São Paulo: Saraiva, 2016.p.212.

que ocorra um “rompimento com os modelos tradicionais de administrar os recursos públicos”³³³ tal como a conseqüente introdução de uma nova cultura de administração. E para que isso ocorra, a análise deve-se iniciar a partir do ente local, isto é, do município, que se converte no ente mais próximo do cidadão.

Ao remontar o ponto de vista histórico, o município “surge como uma necessidade oriunda da expansão desenfreada de Roma, com domínios cada vez maiores, devido à necessidade de meios que possibilitassem o manejo e a gestão dos territórios conquistados”³³⁴, nessa seqüência, tal questão “não foi uma dádiva romana, fruto do reconhecimento de um direito inerente aos povos, mas um instrumento facilitador da administração e da dominação imposta pelos conquistadores”.³³⁵ Em se tratando dos elementos constitutivos das cidades, é possível utilizar-se dos mesmos elementos que constituem o Estado, tais como, a existência de um território, de um povo e de um governo. Para tanto, “não há que se falar em município sem uma demarcação territorial própria, sem um governo minimamente autônomo e sem um povo que conforme a sua vontade”.³³⁶

No que tange à história municipal pátria, o município teve sua origem ainda no Brasil-Colônia com a instalação das chamadas Câmaras Municipais. A Câmara acabava simbolizando o poder local, como também a figura do próprio município no contexto do Brasil-Colônia.³³⁷ Ainda, face à inexistência do Executivo nas comunas, as Câmaras eram as instituições responsáveis pelo regramento local e pela execução das funções executivas, legislativas e judiciais.³³⁸ Entretanto, o real surgimento dos municípios acabou sendo fruto “mais da necessidade dos novos habitantes *terrae brasilis* do que dos desejos de Portugal”³³⁹, sendo a primeira vila, São Vicente, fundada em 1521, seguida de Santos, fundada em 1546, Salvador fundada em 1549 e, por fim, São Paulo com sua fundação em 1560.³⁴⁰

³³³GUIMARÃES, Tomas de Aquino. ***A nova administração pública e a abordagem da competência***. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6284/4875>> Acesso em 01 de março de 2021. p.127.

³³⁴CORRALO, Giovani da Silva. ***Curso de Direito Municipal***. São Paulo: Atlas, 2011.p.18.

³³⁵CORRALO, Giovani da Silva. ***Curso de Direito Municipal***. São Paulo: Atlas, 2011.p.18

³³⁶CORRALO, Giovani da Silva. ***Curso de Direito Municipal***. São Paulo: Atlas, 2011.p.18.

³³⁷CORRALO, Giovani da Silva. ***Curso de Direito Municipal***. São Paulo: Atlas, 2011.p.29.

³³⁸CORRALO, Giovani da Silva. ***Curso de Direito Municipal***. São Paulo: Atlas, 2011.p.29.

³³⁹CORRALO, Giovani da Silva. ***Curso de Direito Municipal***. São Paulo: Atlas, 2011.p.30.

³⁴⁰CORRALO, Giovani da Silva. ***Curso de Direito Municipal***. São Paulo: Atlas, 2011.p.30.

Com isso, tem-se a conclusão de que a história do município no Brasil “é uma mescla de desenvolvimento autóctone, natural, espontâneo, fruto dos anseios dos primeiros colonizadores e habitantes locais”.³⁴¹ E com esta mescla, é possível dizer também que, desde o período do Brasil imperial até a concretização da República e da Federação, a história política de formação do Estado brasileiro está diretamente associada aos anseios federalistas, aproximando-se do modelo norte-americano.³⁴² É diante da formação do federalismo brasileiro que acaba se potencializando “o espírito gregário do homem, alçando-o às instituições sociais e políticas”.³⁴³

No entanto, foi com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a reafirmação dos valores federalistas e republicanos, que o papel dos municípios no Estado brasileiro foi revigorado, passando assim a serem considerados como entes integrantes da Federação, tais quais a União, os Estados e o Distrito Federal.³⁴⁴ O que consolidou a existência de um federalismo tripartite que acaba diferindo-se do federalismo dual norte-americano. Além disso, a Carta Magna assegurou a autonomia de auto-organização, administrativa, política, legislativa e financeira, alçando a autonomia municipal como uma das normas essenciais da ordem constitucional brasileira.³⁴⁵

Com base nesta autonomia, assim como nas prerrogativas e nos limites determinados pelo texto constitucional, é possível discorrer acerca da autonomia política, auto organizatória, legislativa, administrativa e financeira das municipalidades brasileiras.³⁴⁶ Para tanto, a chamada autonomia auto organizatória consiste em si “na construção da Constituição local, denominada Lei Orgânica, pelos próprios municípios, observando-se os limites previstos no ordenamento constitucional”.³⁴⁷ Já a autonomia política acaba se embasando “na eletividade do Prefeito e vereadores, em sufrágio universal para mandato de quatro anos, consoante normas do direito eleitoral brasileiro”.³⁴⁸ E por último, a autonomia financeira expressa-se “tanto no

³⁴¹CORRALO, Giovanni da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.p.32.

³⁴²CORRALO, Giovanni da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.p.42.

³⁴³CORRALO, Giovanni da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.p.43.

³⁴⁴CORRALO, Giovanni da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.p.41.

³⁴⁵CORRALO, Giovanni da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.p.41.

³⁴⁶CORRALO, Giovanni da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.p.54.

³⁴⁷CORRALO, Giovanni da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.p.54.

³⁴⁸CORRALO, Giovanni da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.p.54.

poder de tributar, como na liberdade para a alocação de recursos dentro do espectro de competências municipais”.³⁴⁹

Ademais, nos termos da Constituição, compete aos Municípios legislar sobre os assuntos de interesse local. Dentro da competência é possível englobar também os cuidados com os programas de educação infantil e ensino fundamental com a consequente cooperação técnica e financeira da União e dos Estados. Da mesma forma, o atendimento à saúde da população. Ainda está sob a responsabilidade da municipalidade, o adequado ordenamento territorial mediante o planejamento, o controle do uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano, tudo isso posto no chamado Plano Diretor do Município. Por fim, compete também ao Município promover a proteção do patrimônio histórico e cultural desde que com a devida observância da legislação e da ação fiscalizadora estadual e federal.³⁵⁰

Perante o exposto, é inegável que o ordenamento jurídico-constitucional acaba garantindo “um amplo campo de atuação autônoma às municipalidades no exercício das suas competências constitucionais, como condição essencial para o pleno desenvolvimento do poder local e das respectivas comunidades”.³⁵¹

É com base no desenvolvimento do poder local e pensando nas demandas da comunidade, que é necessário discutir, propor e executar políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida do cidadão, para então ir ao encontro de uma transformação da realidade local. Todavia, para colocar em prática tudo isso, observam-se grandes obstáculos no âmbito da realidade municipal, pois os municípios são os que mais sofrem com a trágica cultura administrativa existente, sendo a população vítima da descontinuidade administrativa de projetos e ações por questões de natureza política. Por outro lado, a figura do município é potencializada pelo fato de ser o ente mais próximo do cidadão e, ao mesmo tempo, acredita-se na transformação da realidade, ou seja, na modificação dos padrões de administração, a partir da municipalidade, pelo fato de haver uma possibilidade maior do cidadão de exercer o Controle Social. Ainda assim, a busca pela capacitação dos gestores e

³⁴⁹CORRALO, Giovanni da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.p.54.

³⁵⁰MENDES, Gilmar Ferreira. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.p.15.

³⁵¹CORRALO, Giovanni da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.p.55.

atores públicos, bem como a consolidação de mecanismos de planejamento e acompanhamento das políticas públicas, é um dos objetivos a serem alcançados.

Dentro da noção de capacitação dos gestores municipais e da própria administração, é inegável a necessidade de se avançar nesta temática em função da baixa capacidade técnica encontrada nos municípios de menor porte. Partindo desta noção, Antonio Augusto Junho Anastasia aduz a ideia de que:

Por consequência, os Municípios encontram-se, hoje, despidos de meios para atender suas necessidades básicas na prestação eficiente de políticas públicas em prol de suas comunidades. Acresça-se, ainda, a notória ausência de equipes técnicas adequadas para o preparo e implementação de projetos, especialmente em Municípios menores, e encontramos, pois, uma situação que merece forte atenção da sociedade brasileira.³⁵²

Após discorrer no capítulo anterior sobre a Eficiência, a Governança pública e o Controle Social como pilares para responder ao questionamento proposto neste trabalho (se é possível modificar a cultura administrativa no Brasil), passa-se a analisar de forma prática algumas importantes iniciativas que contribuíram para modificar os padrões administrativos e de planejamento nas mais diferentes áreas da administração municipal. Como iniciativas a serem analisadas, encontram-se o Programa Cidades Sustentáveis e o consequente Programa de Metas, que será objeto de estudo a partir de então.

Em primeiro lugar é necessário conhecer o programa. O chamado Programa Cidades Sustentáveis (PCS) é um programa vinculado à agenda 2030, uma plataforma de desenvolvimento sustentável vinculada à Organizações das Nações Unidas (ONU). Ainda, a presente plataforma possui uma atuação desde o ano de 2012 com o objetivo de sensibilizar e mobilizar os governos locais “para a implementação de políticas públicas estruturantes, que contribuam para o enfrentamento da desigualdade social e para a construção de cidades mais justas e sustentáveis”³⁵³, ou seja, se converte em “uma agenda de sustentabilidade urbana que incorpora as

³⁵²ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Administração e Planejamento. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.p.213.

³⁵³PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. O que é? Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/pagina/pcs>> Acesso em 05 de setembro de 2021.

dimensões social, ambiental, econômica, política e cultural no planejamento municipal”.³⁵⁴

Como a sociedade está imersa cada vez mais em um mundo globalizado e conectado, as demandas do cidadão acabam sendo cada vez mais crescentes, e o Setor Público também não fica de fora deste processo, necessitando assim de uma maior integração e cooperação para atender às demandas e para buscar soluções. Nessa continuidade, o presente programa propicia ainda uma oportunidade de integração da gestão local, isto é, municipal, com uma agenda global, uma vez que, “os gestores públicos e os técnicos das prefeituras podem alinhar o planejamento da cidade a uma avançada plataforma de desenvolvimento sustentável à Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU)”.³⁵⁵ Alinhamento este que permite avanços na gestão, no planejamento e especialmente no compartilhamento de políticas públicas que obtiveram êxitos e que podem ser adotadas por outros municípios, auxiliando também os municípios de menor porte que encontram maior dificuldade em função da baixa capacidade técnica.

Ao mesmo tempo, além do compartilhamento de ideias e políticas públicas, o programa se converte também em uma oportunidade política, porque termina ampliando “o diálogo e a participação da sociedade para a construção conjunta de políticas públicas e de mecanismos de transparência e controle social”.³⁵⁶ Ainda, no aspecto econômico, “a adesão possibilita o planejamento integrado e a execução orçamentária, proporcionando maior previsibilidade, redução de desperdícios, ganhos de produtividade e economia para a administração pública”.³⁵⁷ Ou seja, trata-se de um programa que em primeiro momento possibilita a modificação da forma de conduzir a gestão, introduzindo alguns padrões que remetem a uma cultura de gestão pública saudável, responsável, transparente, eficiente e aberta ao diálogo. Padrões estes que estão intimamente relacionados com o Direito à boa administração, abordado no

³⁵⁴PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. O que é? Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/pagina/pcs>> Acesso em 05 de setembro de 2021.

³⁵⁵PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. O que é? Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/pagina/pcs>> Acesso em 05 de setembro de 2021.

³⁵⁶PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. O que é? Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/pagina/pcs>> Acesso em 05 de setembro de 2021.

³⁵⁷PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. O que é? Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/pagina/pcs>> Acesso em 05 de setembro de 2021.

segundo capítulo. Já em um segundo momento, o programa estimula o exercício do Controle Social, tema ainda complexo diante da democracia de baixa intensidade existente no Brasil.

Dentro desta temática, ao defender o direito a uma boa administração, como também a necessidade de uma modificação cultural nos trágicos padrões administrativos brasileiros, reafirma-se a máxima de que uma gestão planejada, responsável, eficiente e compromissada com o bem-estar do cidadão, pode refletir na melhora da qualidade de vida da população e em novas possibilidades “de acesso a recursos privados e/ou de organismos nacionais e internacionais”³⁵⁸ que serão necessários para efetivar ou executar importantes políticas públicas.

No tocante à estruturação, o programa encontra-se constituído em 12 eixos temáticos chamados de “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)”, sendo eles: Ação local para saúde; Bens naturais comuns; Consumo responsável e opções de estilo de vida; Cultura para sustentabilidade; Do local para o global; Economia local, dinâmica, criativa e sustentável; Educação para sustentabilidade e qualidade de vida; Equidade, justiça Social e cultura de paz; Gestão local para sustentabilidade; Melhor mobilidade, menos tráfego; Governança e, finalmente, o Planejamento urbano.

O programa também finda “oferecendo ferramentas de apoio à gestão pública e ao planejamento urbano integrado, além de mecanismos de controle social e estímulo à participação cidadã”³⁵⁹, ferramentas estas, que possibilitam qualificar a gestão pública por meio do planejamento e do acompanhamento das políticas. Também é possível destacar que as ferramentas do Cidades Sustentáveis “incluem um conjunto de 260 indicadores relacionados às diversas áreas da administração pública, um painel de monitoramento para o Plano de Metas e um software que

³⁵⁸PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. O que é? Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/pagina/pcs>> Acesso em 05 de setembro de 2021.

³⁵⁹PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. O que é? Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/pagina/pcs>> Acesso em 05 de setembro de 2021.

permite a comparação de dados e informações entre as cidades”.³⁶⁰ Plano de Metas ou Programa de Metas que será aprofundado na segunda parte deste capítulo.

Outras ferramentas também são disponibilizadas para qualificar as diferentes áreas, dentre elas, destacam-se o Guia de Introdução à Participação Cidadã, cujo objetivo é composto por “orientações para a construção de um sistema municipal de participação cidadã e ferramentas para consultas públicas e demais formas de engajamento da população”³⁶¹. Considera-se, além disso, as “orientações para a construção de parcerias e acordos de cooperação entre o poder público municipal e a academia”, e o apoio ao desenvolvimento de parcerias com o setor privado, orientações sobre linhas de financiamento municipal e desenvolvimento de convênios intergovernamentais.³⁶²

De outra banda, dentro da perspectiva de boa administração e da consequente valorização destas boas condutas praticadas por diferentes gestores, o Programa “também oferece um banco de boas práticas com casos exemplares de políticas públicas no Brasil e no mundo”, sendo também “um programa de formação e capacitação para gestores públicos municipais” com documentos de orientação técnica e de conteúdos informativos para o público em geral. Nesse ponto, além da capacitação dos gestores, muito necessária no contexto brasileiro para modificar os padrões administrativos, o compartilhamento de boas práticas torna-se importante para replicar experiências que deram certo e melhoraram a qualidade de vida da população local, além, é claro, de prestigiar e reconhecer bons gestores e iniciativas que buscaram efetivar na prática o direito a uma boa Administração.

Em se tratando da forma de adesão ao Programa Cidades Sustentáveis, a chamada “carta-compromisso”, devidamente assinada e com os dados, se converte no documento que formaliza a adesão pelo Prefeito, Vereador ou partido político. É importante salientar que há três diferentes modelos de cartas: uma para o Prefeito,

³⁶⁰PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. O que é? Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/pagina/pcs>> Acesso em 05 de setembro de 2021.

³⁶¹PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. O que é? Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/pagina/pcs>> Acesso em 05 de setembro de 2021.

³⁶²PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. O que é? Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/pagina/pcs>> Acesso em 05 de setembro de 2021.

outra para o vereador e uma específica para partidos políticos. No que concerne à carta encaminhada pelo Poder Executivo, há a inclusão de alguns compromissos como a construção de um diagnóstico do município com base em indicadores qualitativos e quantitativos, tal como a elaboração do mapa da desigualdade e a elaboração de um Plano ou Programa de Metas cuja função é compilar e determinar ações e objetivos para nortear os quatro anos de governo. As referidas ações trazem elementos complementares ao Plano Plurianual (PPA), um dos instrumentos de planejamento da Administração Pública brasileira consolidados pela Constituição Federal de 1988.

Contudo, diante da já exposta trágica cultura administrativa enraizada no contexto brasileiro, são cabíveis a proposição e o apontamento de soluções que visem transformar a realidade posta. Transformações que possam efetivamente contribuir para a melhora da qualidade de vida da população através de boas práticas e de políticas públicas efetivas. Nesse sentido, elencou-se primordialmente a possibilidade de modificação desta cultura, iniciando-se a partir da figura do ente municipal, pois é a figura na qual tanto o cidadão quanto os gestores estão mais próximos para compreender e dar soluções às demandas locais. Além do fator de proximidade, o Programa apresentado nesta primeira parte, chamado de Cidades Sustentáveis, reflete uma positiva e importante iniciativa, ou seja, um primeiro passo para tão discutida busca de implementação de uma cultura distinta da praticada até atualidade. Em seguida, a qualificação técnica dos gestores, de igual modo a valoração e o compartilhamento de boas práticas de gestão, é algo fascinante e de suma importância para longo caminho a ser trilhado.

Como desfecho, ainda refletindo sobre o programa, pode-se dizer que as diretrizes postas se complementam com as possibilidades discutidas no capítulo anterior para introdução de uma nova cultura, tais como a Eficiência, a Governança Pública e o Controle Social, sendo assim pilares do respectivo programa. Em suma, iniciativas como estas que valorem o planejamento, a eficácia, a responsabilidade na gestão fiscal, bem como o diálogo e a participação popular, contribuem para efetivar o direito a uma boa Administração Pública. E dando continuidade à temática apresentada, passa-se a discorrer no próximo tópico a previsão sobre o desenvolvimento do chamado Programa ou Plano de Metas, convertendo-se em um

importante instrumento de planejamento e gestão previsto pelo Programa Cidades Sustentáveis.

3.2 - O Plano de Metas como instrumento de planejamento e gestão

É inegável que os mecanismos de planejamento consolidados, a partir da Constituição Federal de 1988, acabaram se convertendo em um grande marco para Administração Pública no Brasil ante a trágica cultura administrativa existente. Mecanismos estes como a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LDO, a Lei Orçamentária Anual, a LOA e, finalmente, o Plano Plurianual (PPA), um instrumento que compreende objetivos e metas da Administração Pública em programas e ações com duração de quatro anos, tendo início a partir do segundo ano de mandato do Chefe do Poder Executivo e sua conclusão ao final do primeiro ano de seu sucessor, para que haja uma continuidade do processo de planejamento.

Sendo assim, o chamado Plano Plurianual (PPA) possui uma “natureza de programa de governo, com duração de quatro anos e ocupa função tática”.³⁶³ Logo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) caracteriza-se por ser “um instrumento legislativo característico de modelos nos quais o Poder Executivo tem a iniciativa legislativa e proeminência no processo orçamentário”.³⁶⁴ E, por consequência, a Lei Orçamentária Anual (LOA) “é a peça em que se consigna a previsão de receitas e as despesas autorizadas para o exercício seguinte à sua discussão”.³⁶⁵

Todavia, apesar dos avanços respaldados em sede constitucional, ainda é necessário se avançar nas discussões acerca das novas ferramentas de gestão e planejamento que possam auxiliar o gestor na construção de uma administração sustentável, eficiente e responsável, assim como na tão mencionada modificação cultural. Como abordado anteriormente, no primeiro tópico deste capítulo, existem

³⁶³RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Clara. **Construindo o planejamento público: Buscando a Integração entre Política, Gestão e Participação Popular**. São Paulo: Atlas, 2013.p.30.

³⁶⁴RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Clara. **Construindo o planejamento público: Buscando a Integração entre Política, Gestão e Participação Popular**. São Paulo: Atlas, 2013.p.30.

³⁶⁵RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Clara. **Construindo o planejamento público: Buscando a Integração entre Política, Gestão e Participação Popular**. São Paulo: Atlas, 2013.p.30.

ferramentas que são provenientes do Programa Cidades Sustentáveis, também chamado Programa ou Plano de Metas, sendo então um importante instrumento de planejamento e gestão posto na realidade da administração municipal.

Entretanto, reforça-se a máxima de que “a participação social é essencial para a legitimidade e o êxito das etapas das políticas públicas”³⁶⁶, porém, não pode ser considerada como uma panaceia capaz de resolver todas as grandes dúvidas e limitações existentes na realidade do setor público brasileiro.³⁶⁷ É com esta máxima que se aposta também em novos mecanismos de gestão para possibilitar a modificação cultural.

Com isso, é a partir do planejamento que se expressam as metas, os objetivos e as prioridades e que se convertem em importantes pontos para promover políticas públicas eficazes e uma administração que tenha rumo, ou seja, que saiba onde se quer chegar. Nesse sentido, as “metas expressam prioridades, ajudam a orientar caminhos e dão uma dimensão dos desafios que devem ser enfrentados”³⁶⁸ nas mais diversas áreas que compreendem o Setor Público. Dessa forma, elas apontam para o futuro e para o lugar onde se quer chegar, “mas também são determinantes para se definir o que é preciso fazer no momento presente, no curto prazo – dos pequenos passos às grandes ações”.³⁶⁹ Diante desta questão, destaca-se que o planejamento é fundamental na gestão pública tanto para o bom funcionamento do Estado quanto para a articulação entre o governo e a sociedade, estabelecendo assim um ambiente cooperativo para construção de soluções às demandas existentes.

³⁶⁶RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Clara. **Construindo o planejamento público: Buscando a Integração entre Política, Gestão e Participação Popular**. São Paulo: Atlas, 2013.p.23.

³⁶⁷RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Clara. **Construindo o planejamento público: Buscando a Integração entre Política, Gestão e Participação Popular**. São Paulo: Atlas, 2013.p.23.

³⁶⁸PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021.

³⁶⁹PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021.

No geral, as metas “devem representar uma visão de futuro que integre os vários arranjos setoriais no planejamento de curto, médio e longo prazo”.³⁷⁰ Com isso, de uma maneira mais prática, elas devem “atender às necessidades da população e do território, considerar a capacidade de execução do governo e ser estipuladas com base em dados e informações consistentes e confiáveis”.³⁷¹

Além de que, a administração, ao estabelecer metas claras, mensuráveis e compatíveis com a realidade, também tem um amplo conhecimento dos fatores que influenciam o cotidiano de uma cidade em que se pressupõe entender as diversas relações sociais e econômicas em meio aos diversos atores locais.³⁷² Dessa maneira, é a partir da gestão municipal que se torna possível compreender as demandas locais, entendendo as diferentes realidades e ações da comunidade, em que possibilitam também introduzir novos instrumentos de gestão e planejamento, bem como uma maior proximidade com o cidadão.

Ao fazer análise do contexto histórico das avaliações referentes às políticas públicas, remonta-se que “não é de hoje que o monitoramento de atividades e a avaliação de resultados são práticas adotadas pelas Administrações Públicas”.³⁷³ Em verdade, o conceito de avaliação da gestão pública surge com as transformações no papel do Estado³⁷⁴, em especial, devido ao esforço de reconstrução, após a Segunda

³⁷⁰PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021.

³⁷¹PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021.

³⁷²PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021.

³⁷³MELLO FILHO, Geraldo Julio de. Monitoramento e avaliação das políticas públicas municipais. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.p.219.

³⁷⁴MELLO FILHO, Geraldo Julio de. Monitoramento e avaliação das políticas públicas municipais. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.p.219.

Guerra Mundial, assim como a adoção de políticas sociais que exigiam análise de custos e uma maior intervenção estatal.³⁷⁵

É necessário também destacar que o monitoramento e a avaliação se convertem em atividades distintas, mas relacionadas, passando então a primeira a subsidiar a segunda. Para tanto, valendo-se de uma questão conceitual, pode-se dizer que a avaliação “migra da esfera dos processos para a esfera dos resultados, assumindo a condição de instrumento estratégico em todo o ciclo da gestão pública”³⁷⁶, o que acaba servindo aos propósitos tanto do controle interno quanto externo, englobando os conceitos de transparência e *accountability*.

Na atualidade, pode-se dizer que a avaliação de resultados é um processo que extrapola “os conceitos tradicionais de investigação de conformidade, privilegiando a investigação de aspectos ligados à efetividade, eficácia e eficiência na gestão pública, buscando a melhoria na qualidade da prestação dos serviços”³⁷⁷ públicos.

Após revisitar alguns conceitos acerca do planejamento, metas, controle, monitoramento e avaliação, inicia-se, propriamente dito, a análise do presente plano.

Como já destacado, o Plano ou Programa de Metas é um instrumento de planejamento e gestão com vistas a auxiliar o gestor. Tal plano teve origem a partir da iniciativa da sociedade civil organizada na cidade de São Paulo, no ano 2007, e foi incorporada à Lei Orgânica do Município no ano de 2008 através da Emenda nº 30. O plano também advém de uma iniciativa do Programa Cidades Sustentáveis, abordado no primeiro tópico deste capítulo.

Como já mencionado, o programa é “um instrumento de planejamento e gestão que auxilia as prefeituras a definir as prioridades e ações estratégicas do governo ao longo dos quatro anos de mandato”.³⁷⁸ Ainda assim, pode-se dizer que é um

³⁷⁵MELLO FILHO, Geraldo Julio de. Monitoramento e avaliação das políticas públicas municipais. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.p.219.

³⁷⁶MELLO FILHO, Geraldo Julio de. Monitoramento e avaliação das políticas públicas municipais. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.p.219.

³⁷⁷MELLO FILHO, Geraldo Julio de. Monitoramento e avaliação das políticas públicas municipais. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.p.219.

³⁷⁸PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021.

documento que consolida as propostas feitas na campanha e apresenta os principais compromissos da administração municipal que está entrando na melhoria dos serviços oferecidos à população, considerando como critérios básicos a promoção do desenvolvimento sustentável, a inclusão social, o respeito aos direitos humanos, bem como o respeito ao meio ambiente.³⁷⁹

Para tal, ao estabelecer os objetivos concretos, bem como as ações estratégicas e previsões orçamentárias aos quatro anos de mandato, “o Plano de Metas preenche uma lacuna importante em termos de gestão e planejamento”³⁸⁰, pois termina trazendo elementos complementares ao Plano Plurianual (PPA), principal ferramenta norteadora da Administração Pública e ainda “estimula a integração de áreas técnicas e secretarias”³⁸¹, servindo de apoio a outros instrumentos urbanísticos, dando também um sentido mais tangível para propostas muitas vezes generalistas ou imprecisas apresentadas na campanha.

Além de servir como um complemento ao principal mecanismo constitucional de planejamento a médio e longo prazo, o Guia para elaboração do Programa de Metas apresentado pelo Programa Cidades Sustentáveis indica que:

Para a sua elaboração, é importante considerar o cruzamento de informações e a análise conjunta das ferramentas de planejamento, como o Plano Diretor e o Plano Plurianual (PPA), das leis municipais (de uso e ocupação, leis orçamentárias, etc.) e dos planos setoriais existentes (Plano de Mobilidade Urbana, Plano de Habitação, Plano de Saúde, Plano de Mudanças Climáticas e Plano de Educação, entre outros).³⁸²

Dando continuidade na avaliação, o plano também promove e estimula “a participação, a transparência e a ampla corresponsabilização social em relação às políticas públicas definidas”, isto é, ao seu tempo acaba permitindo o exercício do

³⁷⁹PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021.

³⁸⁰PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021

³⁸¹PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021

³⁸²PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021

controle social, como ainda o estabelecimento de um ambiente cooperativo entre o gestor e a sociedade civil. Além do mais, a elaboração do plano pelo Executivo Municipal significa, ao mesmo tempo, um investimento no aperfeiçoamento da Administração Pública, bem como na modernização democrática e na contribuição para busca de uma gestão eficiente, refletindo assim na qualidade dos serviços públicos prestados à população.³⁸³

Em se tratando dos demais benefícios a serem elencados, o plano contribui “para a boa execução orçamentária, proporcionando maior previsibilidade, supressão de desperdícios e ganhos de produtividade”, permitindo também “ampliar o potencial de realização da gestão, o que, em última instância, pode resultar em reconhecimento público”.

Ao avaliar os pontos relacionados à gestão e a governança, o Plano de Metas pode dar uma grande contribuição para a elaboração do planejamento municipal, visto que reúne as prioridades e demandas das diferentes áreas da esfera pública, trazendo assim um olhar mais abrangente sobre a cidade.³⁸⁴ Nesse ponto, o presente plano contribui para a inserção de novos mecanismos de gestão que possibilitam auxiliar na modificação dos padrões administrativos adotados ou enraizados nos municípios, tomando como base dois pilares fundamentais que são: a possibilidade de qualificação da gestão, tendo em vista que os municípios menores carecem desta qualificação, bem como a possibilidade de agregar uma gestão mais democrática, transparente e que possibilite o Controle Social.

Ademais, é possível dizer que o presente Plano funciona como um grande acordo, pacto de transparência entre a gestão municipal e a própria população, “uma vez que pressupõe a definição de metas e objetivos concretos a serem cumpridos pelo governo local”.³⁸⁵ Nessa esteira, os compromissos firmados neste ambiente

³⁸³PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021

³⁸⁴PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021

³⁸⁵PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021

cooperativo precisam contemplar todas as áreas de atuação da administração, incluindo a saúde, a educação, a assistência social e as obras a serem executadas, e também abarcar todas as unidades administrativas, tais como as subprefeituras ou os distritos.³⁸⁶

Diante do presente tema, o Guia para Elaboração do Programa de Metas destaca que:

[...] Com um plano de metas bem executado, o município pode aumentar a eficiência administrativa e apresentar propostas e ações em consonância com a realidade orçamentária. Também pode ampliar a inserção de representantes da sociedade civil como atores do processo, orientar o servidor público no exercício de seu trabalho e, principalmente, valorizar a continuidade de políticas públicas.³⁸⁷

Nesse aspecto, trata-se de uma relação “ganha-ganha” para administração que permite ainda “ampliar a divulgação dos objetivos e ações do executivo, uma vez que recebe grande cobertura da imprensa”³⁸⁸, dando assim maior visibilidade às políticas públicas em curso e a serem implementadas ao longo do período de governo.

No que tange aos objetivos e metas contidas no plano, as mesmas necessitam ser qualitativas e quantitativas, e ainda estipuladas “em conformidade com a realidade do município e com a visão de superar desafios e identificar caminhos que levem ao futuro desejado”. Nesse sentido, para a elaboração de um bom plano, “cada meta precisa ser mensurável e identificar o território que beneficia ou impacta, bem como o tempo de sua execução” e a realidade orçamentária. E para haver esta mensuração quanto as metas e as políticas a serem implementadas, é fundamental que o gestor esteja cercado de informações e estudos prévios para posterior execução.

³⁸⁶PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021

³⁸⁷PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021

³⁸⁸PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021

Como exemplo a ser destacado, elenca-se a área da educação, tema bastante debatido em campanhas eleitorais e alvo de promessas vultosas com a bandeira de “melhorar a educação”. Pois bem, o gestor que se sagrou eleito nas urnas elegeu como um dos pontos centrais em seu plano de governo, a construção de escolas e a consequente abertura de vagas na educação infantil. Para execução deste ponto, faz-se necessário transformar em meta, analisar quantas escolas seriam construídas, fazer estudo prévio das necessidades locais, saber qual o número de vagas a serem abertas ou quantos alunos seriam atendidos, o local onde construir-se-iam as unidades, a realidade orçamentária posta e o cronograma de execução das obras; sendo assim, quantas ficariam prontas no primeiro ano da gestão, quantas no segundo ano e assim por diante.

Ainda, valendo-se da realidade orçamentária para construção das escolas, os custos deverão ser analisados para os cofres públicos, da mesma forma que o valor individualizado de cada uma com a devida indicação do orçamento previsto. Por fim, no plano em si, cada meta deve-se integrar à realidade referente ao orçamento.

Após discorrer sobre o plano e seus benefícios para administração e também como forma de contribuição para modificação da cultura administrativa, passa-se a fazer a verificação do aspecto jurídico de elaboração e consolidação.

Os Planos ou Programas de metas em geral são positivados nas Leis Orgânicas Municipais, possuindo assim previsão para sua elaboração e consequente consolidação. O caminho a ser percorrido inicia-se já no começo da nova administração com a definição das metas, dos objetivos e das prioridades a serem elencadas, prioridades estas que, em primeiro momento, advêm das propostas que foram apresentadas na campanha eleitoral e no plano de governo do então candidato. Nesse ponto, é possível destacar as primeiras impressões do gestor e da sua equipe quanto às necessidades da administração.

Já em um segundo momento, após a nova administração realizar um primeiro diagnóstico, o documento deve ser apresentado em audiências públicas para que possa ser primeiro apreciado pela população e posteriormente ser debatido para que as demandas da comunidade possam ser ouvidas. Para tanto, “nesses encontros, a prefeitura abre espaço para as sugestões e críticas da sociedade civil, a fim de ampliar o debate, democratizar o processo e conferir legitimidade ao plano do executivo

municipal”.³⁸⁹ Tais audiências podem ser realizadas em diferentes regiões da cidade a fim de que possam ser compreendidas as demandas das diferentes localidades, bairros ou distritos.

Apesar da previsão das audiências públicas, o plano necessita de uma boa divulgação antes dos encontros. Para isto, as próprias audiências precisam ser amplamente difundidas, utilizando-se assim dos meios de comunicação mais acessíveis pela população, entre eles as rádios locais, a televisão, os jornais e até mesmo as mídias sociais do município. Com isso, sem uma ampla divulgação da realização das audiências, as mesmas correm o risco de ficarem esvaziadas, perdendo assim a representatividade da população e a qualidade nos debates sobre das prioridades para a cidade.³⁹⁰ Nesse ponto, é necessário reiterar as dificuldades existentes no Brasil quanto ao engajamento da população para exercer o Controle Social, tal como abordado no segundo capítulo deste trabalho.

Todavia, diante desta imensa dificuldade, o programa faz algumas recomendações para modificar a realidade e estimular a participação dos cidadãos. Sendo assim, como forma de estímulo, recomenda-se a utilização “dos sites e portais específicos da prefeitura, por meio de enquetes e consultas virtuais à população”.³⁹¹ Ainda, a realização por intermédio digital das audiências públicas, com o propósito de entender “o processo participativo como instrumento fundamental para pactuar as metas com a população”³⁹², tal e qual “para adequar as prioridades de gestão aos anseios e demandas das pessoas”. Após isso, “a equipe da prefeitura deve fazer o levantamento e a sistematização das sugestões dos participantes, para então definir como (e se) as propostas da sociedade serão abordadas em relação ao documento

³⁸⁹PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021

³⁹⁰PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021

³⁹¹PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021

³⁹²PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021

original”.³⁹³ Ou seja, trata-se de uma maneira de utilização de novos mecanismos para aproximação com a sociedade.

Após a realização das audiências públicas ou de encontros, “os gestores públicos sistematizam todas as contribuições e avaliam, seguindo parâmetros técnicos (como questões orçamentárias ou de zoneamento da cidade), a capacidade, a necessidade e o interesse de absorver as demandas da população”.³⁹⁴ Posteriormente, após a sintetização, consolida-se a versão final do Plano de Metas e ocorre a publicação no Diário Oficial do Município contendo assim todas as informações relativas as áreas de atuação, as metas, os projetos, o cronograma, a regionalização e o sistema de monitoramento. Aliás, sendo este último de suma importância para fiscalização e o bom andamento das metas elencadas. Ao final, recomenda-se a publicação de prestação de contas por parte da administração e também a realização de audiências devolutivas.

Apesar dos benefícios e da grande iniciativa para modificar o trágico panorama administrativo existente no Brasil, obtem-se aqui uma crítica jurídica e acadêmica ao Plano ou Programa de metas, centrando-se assim no quesito da não existência de força normativa ou de lei sobre a realidade jurídica municipal. Não existindo assim nem como uma lei ordinária ou complementar, tal como funciona o Plano Plurianual (PPA) e os demais instrumentos de planejamento existentes (leis ordinárias). Além do mais, como o presente programa não possui força normativa, o documento já consolidado não é encaminhado à Câmara Municipal para ser também debatido, aprofundado e conseqüentemente aprovado pelos legisladores municipais.

Neste seguimento, apesar de ser uma obrigação imposta pela Lei Orgânica do Município que adere ao Programa, tal documento carece de força normativa quando consolidado. Como forma de corrigir esta questão, propõe-se a modificação dos textos

³⁹³PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021

³⁹⁴PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021

através de Emenda à Lei Orgânica, para que passe pelo crivo do Poder Legislativo e tenha o documento força normativa após a sua consolidação.

Para embasar esta crítica acadêmica, analisou-se as Leis Orgânicas de alguns municípios que adotaram o programa de metas, tais como o Município de São Paulo, no Estado de São Paulo, bem como o Município de Passo Fundo, no Estado do Rio Grande do Sul. Cabe destacar que em todo o Brasil, são cerca de mais de 50 municípios que aderiram ao Programa Cidades Sustentáveis.

Nessa esteira, observa-se a redação do artigo 69-A e seus respectivos parágrafos da Lei Orgânica do Município de São Paulo na qual estabelece o Programa de Metas:

Art. 69-A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterà as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico. § 1º O Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no Diário Oficial da Cidade no dia imediatamente seguinte ao do término do prazo a que se refere o "caput" deste artigo. § 2º O Poder Executivo promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas Subprefeituras. § 3º O Poder Executivo divulgará semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas. § 4º O Prefeito poderá proceder a alterações programáticas no Programa de Metas sempre em conformidade com a lei do Plano Diretor Estratégico, justificando-as por escrito e divulgando-as amplamente pelos meios de comunicação previstos neste artigo. § 5º Os indicadores de desempenho serão elaborados e fixados conforme os seguintes critérios: a) promoção do desenvolvimento ambientalmente, socialmente e economicamente sustentável; b) inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais; c) atendimento das funções sociais da cidade com melhoria da qualidade de vida urbana; d) promoção do cumprimento da função social da propriedade; e) promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais de toda pessoa humana; f) promoção de meio ambiente ecologicamente equilibrado e combate à poluição sob todas as suas formas; g) universalização do atendimento dos serviços públicos municipais com observância das condições de regularidade; continuidade; eficiência, rapidez e cortesia no atendimento ao cidadão; segurança; atualidade com as melhores técnicas, métodos, processos e equipamentos; e modicidade das tarifas e preços públicos que considerem diferentemente as condições econômicas da população. § 6º Ao final de cada ano, o Prefeito divulgará o relatório da execução do Programa

de Metas, o qual será disponibilizado integralmente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.³⁹⁵

Já a redação do artigo 110-A da Lei Orgânica do Município de Passo Fundo prevê que:

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

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

§ 2º O Poder Executivo promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas Subprefeituras.

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

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

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

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

§ 6º Ao final de cada ano, o Prefeito divulgará o relatório da execução do Programa de Metas, o qual será disponibilizado integralmente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.³⁹⁶

³⁹⁵SÃO PAULO (Cidade). *Lei Orgânica do Município de São Paulo*. Disponível em: <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/LOM.pdf>> Acesso em: 15 de setembro de 2021.

³⁹⁶PASSO FUNDO. *Lei Orgânica do Município de Passo Fundo*. Disponível em:<<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-passo-fundo-rs>> Acesso em: 15 de setembro de 2021.

Após a consolidação do Plano de Metas e o início da execução, observa-se a necessidade por parte da administração do constante monitoramento e da consequente avaliação das políticas que estão sendo executadas. Avaliações estas que levam em consideração o chamado *feedback* da população e da própria administração para eventualmente continuar ou modificar os rumos. Para tanto, não basta apenas o Plano de Metas existir como mero documento ou mera formalidade, mas também se trata de um programa com uma via de mão dupla, havendo a necessidade do monitoramento e avaliação tanto por parte do setor público quanto da própria sociedade civil em exercer o controle social através dos diversos mecanismos existentes.

Ainda dentro desta perspectiva, é necessário que a própria administração garanta a transparência do processo, pois “é fundamental que a prefeitura faça prestações de contas periódicas, o que inclui a elaboração de um balanço semestral dos compromissos, mostrando o que foi feito ou não em cada meta”³⁹⁷, o que compreende também as justificativas para o não cumprimento do que está previsto no plano. Cabe ressaltar que, diante do processo de monitoramento e avaliação, podem ocorrer mudanças no plano, havendo a necessidade de ir atualizando as metas ao longo dos quatro anos de gestão em função de eventualidades orçamentárias, de planejamento ou de gestão.³⁹⁸ Todavia, recomenda-se que tais alterações devem ser realizadas apenas em situações de extrema necessidade e com total transparência e debate com a sociedade para que assim não acarrete a perda do elo de confiança entre o gestor e a comunidade com quem foi pactuado o plano.

Em se tratando da implementação pelos municípios do Plano ou Programa de Metas, é possível destacar que dados apresentados até o início de 2019, a Lei do Plano de Metas já havia sido aprovada em pelo menos 58 cidades brasileiras, dentre elas, capitais como Belo Horizonte (MG), Florianópolis (SC), Rio de Janeiro (RJ), Vitória (ES), João Pessoa (PB) e Porto Alegre (RS), bem como demais cidades de

³⁹⁷PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021.

³⁹⁸PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021.

médio e pequeno porte como Campinas (SP), Ilhéus (BA), Ponta Grossa (PR) e Passo Fundo (RS). Até o início de 2022, mais de 150 cidades brasileiras já tinham aderido ao programa e ainda assim, em diversos outros municípios, há diversos projetos de lei em tramitação, havendo grandes possibilidades de aprovação.³⁹⁹

Entretanto, é possível destacar também que a tentativa de modificar os padrões administrativos e de planejamento ultrapassou os limites municipais, havendo também inúmeras iniciativas para instituir o Plano de Metas em âmbito estadual através da apresentação e tramitação de diversas propostas de emenda à Constituição Estadual (PEC) nas Assembleias Legislativas. Se aprovado pelo parlamento estadual, as propostas determinam que a autoridade eleita “apresente o Plano de Metas que pretende colocar em prática no Estado durante a gestão, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral”.⁴⁰⁰ Com isso, a “a elaboração do plano deve fazer parte de um planejamento integrado, que leve em consideração o Plano Plurianual, o orçamento e outros planos e instrumentos de gestão e de políticas públicas que tenham incidência no Estado”.⁴⁰¹

Já em âmbito federal, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 52 foi apresentada no ano de 2011 para instituir a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento de um Plano de Metas pelo Poder Executivo municipal, estadual e federal, com base nas propostas de campanha eleitoral, alterando assim os dispositivos 28, 29 e 84 da Constituição Federal. A proposta possui como objetivo central a melhoria na qualidade do processo político brasileiro e terminou sendo apresentada aos parlamentares pela Rede Nossa São Paulo e pelo Programa Cidades Sustentáveis, em parceria com 97 organizações da sociedade civil. Para isso, a proposta obteve o apoio dos principais partidos, sendo 12 ao todo, e contou com a assinatura de 174 deputados federais de diversas legendas, visando dotar os

³⁹⁹PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021.

⁴⁰⁰PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021.

⁴⁰¹PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021.

executivos de todos os entes federativos, sejam Prefeitos, Governadores e o próprio Presidente da República de um importante instrumento de planejamento e gestão.⁴⁰²

Tal proposta foi apelidada de “PEC do Plano de Metas” e tramitou pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), passando por duas audiências públicas, sendo debatida e ajustada às especificidades do texto constitucional, ao longo de várias reuniões. Por fim, a proposta restou aprovada tanto pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), bem como aprovada por unanimidade na Comissão Especial criada para tratar de forma específica do tema, estando na atualidade pronta para ser apreciada e votada pelo plenário da Câmara do Deputados.

Contudo, diante do que foi exposto neste tópico, observa-se a importância de seguir construindo novos mecanismos de planejamento e gestão que possam auxiliar o gestor público a se aproximar da comunidade para compreender e dar soluções as demandas locais. Ainda assim, tais ferramentas contribuem e muito para a modificação da trágica cultura administrativa existente pelo fato de permitir avançar em temas relacionados com a Eficiência, Governança Pública, Controle Interno, como ainda o tão discutido Controle Social. Dentro desta perspectiva, elenca-se que, para construção de um serviço público saudável, eficiente, responsável e que busque a efetivação do direito a uma boa administração, é imprescindível a instalação de um ambiente cooperativo, a adoção e troca de experiências que listem as boas práticas nos mais diferentes entes da federação. Nesse sentido, é fundamental que o Plano de Metas saia apenas das fronteiras municipais e seja implementado também nas esferas estaduais e federal, dando assim a sua efetiva contribuição para modificação da cultura administrativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da complexa realidade administrativa vivenciada pelo Setor Público brasileiro na atualidade, o presente trabalho buscou fazer uma análise acerca da

⁴⁰²PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021.

cultura administrativa praticada em solo pátrio. A referida análise teve como base o panorama de crise resultante do grave cenário de recessão econômica, de irresponsabilidade fiscal, de descontinuidade administrativa, de ausência de planejamento estratégico nas ações estatais e dos resquícios, ainda existentes, de um viés administrativo patrimonialista e burocrático. Fatos estes mencionados e desenvolvidos, ao longo do trabalho, que compreendem a existência de uma trágica cultura administrativa. Ainda assim, nesta mesma perspectiva, valorou-se os reflexos que esta cultura acaba resultando para a própria Administração Pública, para os servidores públicos e, em especial, para toda sociedade. Consequências que são implacáveis na prestação dos serviços públicos, nos salários dos servidores, no fornecimento de medicamentos e ainda na impossibilidade de consecução de políticas públicas vitais para efetivação dos Direitos Sociais.

Ademais, face à temática levantada por esta pesquisa, que permeia todo um contexto administrativo envolvendo as ações estatais, não restam dúvidas quanto à complexidade do assunto que transpassa uma difícil e até mesmo incompreensível realidade envolvendo a Administração Pública. Incompreensões que são expressas pela sociedade ao se perguntar pela falta do medicamento na unidade de saúde, pela obra inacabada, pela ausência de políticas públicas em determinadas áreas. Ainda, o servidor público ao se perguntar pelo atraso ou parcelamento do seu salário, como também pela falta de reposição da inflação. Ao gestor público que, ao assumir o seu mandato, encontra um grave cenário de crise fiscal, restos a pagar e descumprimento das normas fiscais pela administração passada. Enfim, questionamentos que vão ao encontro do porquê da existência da crise.

É com estas mesmas indagações que o trabalho teve como problemática de pesquisa, e ao mesmo tempo, se propôs a responder ao seguinte questionamento: é possível modificar a cultura administrativa no Brasil?

Desse modo, para responder ao referido questionamento, em um primeiro momento, buscou-se remontar aos primórdios da evolução estatal com as noções de comunidades, passando pelas constituições das nações, da evolução dos modelos de Estado e, de modo especial, as teorias da administração que marcaram as diferentes formas de administrar a coisa pública. Traduzindo-se assim no modelo patrimonialista, burocrático e gerencial. Por outro lado, para ilustrar a trágica cultura administrativa brasileira, buscou-se do ponto de vista do planejamento, remontar ao contexto

histórico envolvendo a dificuldade de construção de um planejamento estratégico na Administração Pública, tomando como base os diferentes planos iniciados no século XX, mas não continuados, em virtude dos mais diversos motivos, dentre eles, a crise fiscal e monetária que o Brasil enfrentava. Já do ponto de vista da crise por si só, três Estados foram alvo de análise para ilustrar o difícil panorama, sendo os Estados do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Todavia, apesar desta realidade aplicada ao Setor Público, a pesquisa também procurou enfatizar os significativos avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988, como a consolidação de um Sistema de Planejamento Público, visto que se expressam na necessidade de elaboração por parte do Poder Público do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Ainda assim, avanços como de um amplo Sistema de Controle da Administração Pública, compreendo as noções e órgãos de Controle Interno, Externo e Social. Nessa mesma toada, se elencou as modernizações trazidas pela Reforma Administrativa Gerencial da década de 1990 para a administração estatal, sobretudo nos conceitos de Eficiência e de Governança Pública. Não obstante, apesar dos significativos avanços, a Administração Pública ainda convive com graves dificuldades apontadas pela pesquisa como de ordem cultural.

Na sequência, valendo-se do método hipotético-dedutivo, coube ao presente trabalho promover uma discussão acadêmica propondo alternativas para responder ao questionamento. Nesse sentido, as proposições estiveram firmadas em três hipóteses. A primeira embasada no reconhecimento que a Reforma Administrativa Gerencial obteve para transformação da administração e da estrutura estatal no país, sobretudo com a introdução do princípio da Eficiência e de mecanismos que promoveram a chamada Governança Pública, que por ora tem ganhado notoriedade nas discussões. Com isso, enfatiza-se, como uma forma de modificar os atuais padrões administrativos, a aposta em mecanismos de Governança Pública que promovam a eficiência, como também a necessidade de avanços nos Sistemas de Controles Internos da Administração Pública, principalmente no âmbito dos municípios, os quais encontram dificuldades de ordem técnica e política, e que ao mesmo tempo efetivem o Direito a uma boa administração.

Em meio aos significativos avanços e com relação direta acerca da temática envolvendo a Eficiência e a Governança Pública, buscou-se trabalhar um importante

direito constante no ordenamento jurídico pátrio. O chamado Direito a uma boa Administração Pública, concluindo-se que tal direito está intimamente relacionado com a garantia da mais absoluta correção e neutralidade na contratação pública, à profissionalização da função pública e ao respeito ao seu campo próprio de atuação, à realização de concursos públicos em que se assegure a busca dos candidatos mais qualificados, expressão da meritocracia, bem como a maior neutralidade possível de atuação, a firme concepção de que “dinheiro público é sagrado”, demandando planejamento para que não sejam feitos gastos desnecessários, e por fim na incidência de toda uma gama de controles, à disposição no ordenamento jurídico.⁴⁰³ Logo, cabe ao Ente Público efetivar mecanismos que respaldam a governança e o anseio pela eficiência, estando assim contribuindo para efetivação deste importante direito.

A segunda hipótese valeu-se de dois princípios basilares para o protagonismo da sociedade na fiscalização e participação nos processos decisórios, traduzindo-se nos princípios da participação e da cidadania, ambos consolidados na Constituição Federal de 1988. Sendo assim, respaldado por estes dois princípios e frente às dificuldades existentes por parte da sociedade em participar das decisões e de fiscalizar, torna-se fundamental para que a administração busque novos mecanismos (preferencialmente digitais), a fim de consolidar o chamado Controle Social, permitindo de tal modo aproximar o cidadão e criar um ambiente cooperativo. Por outro lado, e mais importante ainda, cabe também à sociedade um despertar democrático com uma consequente ação ativa para fiscalizar os atos dos gestores públicos através dos atuais mecanismos postos à sua disposição. Contudo, apesar da complexidade envolvendo a temática a respeito do Controle Social, assim como o importante reconhecimento dado em âmbito constitucional, não é possível se valer da máxima de que tudo se resolve através da participação. Nesse ponto, é necessário também destacar a importância da primeira hipótese quanto aos mecanismos de controle interno que respaldam a eficiência e a Governança Pública.

A última hipótese esteve centrada na busca pela valoração de iniciativas práticas que tiveram como objetivo transformar a realidade da cultura administrativa

⁴⁰³SILVA, Clarissa Sampaio. *O Direito Fundamental à Boa Administração: da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia às perspectivas de sua efetivação e controle nas ordens constitucionais de Portugal e Espanha – desenvolvimentos comparativos na realidade brasileira*. Florianópolis: Sequência. n. 82, 2019. p.184-185.

em âmbito local, ou seja, partindo dos próprios municípios que, inegavelmente, possuem dificuldades de ordem técnicas e políticas, e ao mesmo tempo estão mais suscetíveis ao trágico panorama administrativo. Dessa forma, é possível concluir que as experiências em nível local, como a do Programa Cidades Sustentáveis e do novo mecanismo de planejamento incorporado à Lei Orgânica das municipalidades, acaba possibilitando complementar as disposições previstas no Plano Plurianual (PPA), auxiliar na elaboração do planejamento municipal com vistas a dar suporte técnico e estabelecer metas claras, mensuráveis e compatíveis com a realidade social e econômica da cidade, tal qual integrar o planejamento e promover o estímulo ao Controle Social, fazendo assim parte dos novos mecanismos de planejamento e governança tão necessários para Administração Pública na atualidade.

Por fim, apesar do difícil panorama existente na atualidade, retratado por uma trágica cultura administrativa que reflete de forma direta nas mais diversas consequências já mencionadas, é possível responder ao questionamento proposto, dentro das hipóteses discutidas, que, sim, é possível modificar a cultura administrativa elevando-a para padrões que possibilitem a busca por uma Administração Pública saudável, responsável, eficiente, planejada e que, acima de tudo, efetive o discutido Direito a uma boa Administração. Ainda assim, o compartilhamento de boas práticas administrativas entre os gestores públicos e a criação de um ambiente cooperativo entre a o Estado e a Sociedade, tornam-se ferramentas indispensáveis para um primeiro passo para modificação deste problema retratado como de ordem cultural.

Dessa maneira, diante da crise e da cultura administrativa existente, faz-se necessário reavivar as discussões reformistas com o objetivo de modificar o panorama atual do Setor Público brasileiro, e por fim reafirmar a máxima de que uma Administração Pública planejada, responsável, eficiente e compromissada com o bem-estar do cidadão pode refletir na melhora da qualidade de vida da população, na prestação dos serviços públicos e na incansável busca pela efetivação dos Direitos Sociais. Logo, é oportuno dizer que, suscitar a discussão acerca da modificação dos trágicos padrões de cultura administrativa, vai além da efetivação do direito a uma boa Administração, mas também contempla a possibilidade de transformar a vida e a realidade dos próprios administrados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Administração e Planejamento. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.

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

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

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

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

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

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

BRASIL, **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado** – Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em:<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em: 23 de fevereiro de 2022.

BRASIL. **Lei 13.655, de 15 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm> Acesso em 21 de janeiro de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm> Acesso em 01 de agosto de 2021.

BRASIL. **Lei 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm> Acesso em 28 de janeiro de 2022.

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

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

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

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O modelo estrutural de gerência pública. Revista de Administração Pública,** [S.l.], v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6638/5222>> Acesso em 01 de agosto de 2021.

BUBLITZ, Juliana. **Com agravamento da crise, Governo do RS soma R\$ 655 milhões em atrasos na saúde.** GZH, Porto Alegre, 11 de novembro de 2018. Disponível em: < <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2018/11/com-agravamento-da-crise-governo-do-rs-soma-r-655-milhoes-em-atrasos-na-saude-cjodfvcs0d2k01pi0db5b3gd.html>> Acesso em 22 de dezembro de 2020.

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

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

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

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

CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronado político brasileiro**. 5.ed. São Paulo: Globo, 2012.

FLOR, Ana. **Tesouro comunica ao Rio que plano do estado para o Regime de Recuperação Fiscal não foi aceito**. G1 Economia, 17 de janeiro de 2022. Disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/blog/ana-flor/post/2022/01/17/tesouro-comunica-o-rio-de-que-plano-do-estado-para-regime-de-recuperacao-fiscal-nao-foi-aceito.ghtml>> Acesso em: 17 de janeiro de 2022.

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

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

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

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

Guia da política de governança pública. Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em: < <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>> Acesso em: 30 de julho de 2021.

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

Acesso em 29 de janeiro de 2021

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

KERVALT, Marcelo. **No RS, 54 municípios ainda não têm acesso asfáltico e sofrem com poeira, buracos e dificuldades econômicas**. 21 de fevereiro de 2020. Disponível em: < <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2020/02/no-rs-54-municipios-ainda-nao-tem-acesso-asfaltico-e-sofrem-com-poeira-buracos-e-dificuldades-economicas-ck6wm0wqt0l7401qdr1onait8.html>> Acesso em: 24 de janeiro de 2022.

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

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

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão pública: abordagem integrada da Administração e do Direito** – 1. ed. – São Paulo: Atlas, 2017.

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

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

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

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

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

MELLO FILHO, Geraldo Julio de. Monitoramento e avaliação das políticas públicas municipais. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016

MENDES, Gilmar Ferreira. **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus princípios jurídicos**. Revista de Direito Administrativo, n.221, jul/set, 2000.p.23 Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47557/45185>> Acesso em: 23 de janeiro de 2021.

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

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

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

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2020.

NUÑEZ, Diego. **RS terá R\$ 3,2 bilhões de déficit e queda das alíquotas majoradas do ICMS**. Jornal do Comércio, 14 de setembro de 2021. Disponível em: <<https://www.jornaldocomercio.com/ conteudo/politica/2021/09/811351-rs-tera-3-2-bilhoes-de-deficit-e-queda-das-aliquotas-majoradas-do-icms.html>> Acesso em 17 de janeiro de 2022.

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

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

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

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

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

PASSO FUNDO. **Lei Orgânica Municipal de 3 de abril de 1990**. Lei Orgânica do Município de Passo Fundo. Passo Fundo: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-passo-fundo-rs>> Acesso em: 15 de setembro de 2021.

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

PINTO, Felipe Chiarello de Souza. SANTOS, Larissa Dias Puerta dos. **A atuação estatal desempenhada para fomentar o desenvolvimento brasileiro**. Revista Justiça do Direito. v. 31, n. 1, p. 170-187, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/6979/4176>> Acesso em: 07 de novembro de 2021.

POLLITT, Christopher et. Al. **Desempenho ou legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países**. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. O que é? Disponível em: <<https://www.cidadessustentaveis.org.br/pagina/pcs>> Acesso em 05 de setembro de 2021.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. GUIA PARA ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_para_Elaboracao_do_Plano_de_Metas.pdf> Acesso em 13 de setembro de 2021.

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

REIS, Taciana Mara Corrêa Maia. **Administração pública, gerencialismo e legitimação: o Estado em ação para além da administração pública gerencial**. Curitiba: Juruá, 2015.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Clara. **Construindo o planejamento público: Buscando a Integração entre Política, Gestão e Participação Popular**. São Paulo: Atlas, 2013.

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

RIO GRANDE DO SUL. **Governo encaminha Orçamento para 2021 com deficit de R\$ 8 bilhões**. 15 de setembro de 2020. Disponível em:

<<https://estado.rs.gov.br/governo-encaminha-orcamento-para-2021-com-deficit-de-r-8-bilhoes>> Acesso em 19 de dezembro de 2020.

SALLES, Stéfano. **Pareceres do Ministério da Economia podem tirar RJ do Regime de Recuperação Fiscal**. CNN Brasil, 17 de janeiro de 2022. Disponível em: < <https://www.cnnbrasil.com.br/business/pareceres-do-ministerio-da-economia-podem-tirar-rj-do-regime-de-recuperacao-fiscal/>> Acesso em 17 de janeiro de 2022.

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

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

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

SCOLFORO, Roberta Ferraço. **Lei de acesso à informação e governança pública no município de Lavras: fatores favoráveis e limitantes**. 2013. 144 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2013 Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/1523/1/DISSERTACAO_Lei%20de%20Acesso%20a%20Informa%C3%A7%C3%A3o%20e%20governan%C3%A7a%20p%C3%ABblica....pdf> Acesso em 01 de agosto de 2021.

SILVA, Luciana Mettedi e. **O exame do equilíbrio financeiro da dívida renegociada sob o amparo do Lei nº 9.496/97 e do programa de incentivo à redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária – PROES**. Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul, 2014. Disponível em: < https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1601407495_20171002145142exame_do_equilíbrio_financeiro_da_divida_renegociada.pdf> Acesso em 19 de dezembro de 2020.

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

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

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

SÃO PAULO (Cidade). **Lei Orgânica do Município de São Paulo**. Disponível em: < <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/LOM.pdf>> Acesso em: 15 de setembro de 2021.

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

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Planejamento organizacional**, 2017.

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

Identificação interna do documento FXVAB4QFQZ-YGBC1ZB2



Nome do arquivo:

Dissertacao_Jander_versao_final_apos_banca_4_202206241013138
084504.pdf

Data de vinculação ao processo: 24/06/2022 10:13

Autor: ALINE RIBEIRO (aline.ribeiro)

Processo: 788443